

ドイツ統一後の財政問題：統一の財政的帰結と東西 財政力格差の現段階

著者	武田 公子
雑誌名	平成19(2007)年度科学研究費補助金 基盤研究(C) 研究成果報告書
巻	2004-2007
ページ	70p.
発行年	2008-03-01
URL	http://hdl.handle.net/2297/46617

ドイツ統一後の財政問題

—統一の財政的帰結と東西財政力格差の現段階—

16530213

平成16年度～平成19年度科学研究費補助金

(基盤研究 (C)) 研究成果報告書

平成 20 年 3 月

金沢大学附属図書館



1300-04694-5

代表者 武田 公子

大学経済学部教授

ドイツ統一後の財政問題

—統一の財政的帰結と東西財政力格差の現段階—

1 6 5 3 0 2 1 3

平成16年度～平成19年度科学研究費補助金

(基盤研究 (C)) 研究成果報告書

金沢大学附属図書館



1300-04694-5

平成 20 年 3 月

研究代表者 武田 公子

金沢大学経済学部教授

著 者 寄附

はしがき

本報告書は、平成 16 年度～平成 19 年度科学研究費補助金（基盤研究(C)）採択課題、「ドイツ統一後の財政問題―統一の財政的帰結と東西財政力格差の現段階―」（課題番号 16530213）の成果をとりまとめたものである。

筆者はこれまで西部地域の自治体財政を主な対象として研究を積み重ねてきたが、ドイツ再統一以後、いつかは東部地域の問題を集中的に研究する必要性を感じてきた。統一当初は急速な経済成長を見せた東部地域であったが、時間を経るにつれ、そのキャッチアップのスピードは鈍化してきている。そうしたなか、東部州の自治体財政はなお財政的自立を果たすにはほど遠い状況にあり、東西を通じた財政調整制度のほかに連邦政府からの財源移転に多くを依存している状況にある。しかしながら、西部諸州の間には、統一後 20 年近くを経ようとする現在にいたってなお、対東部財政支援の負担を負い続けることに不満の高まりが見られるようになってきた。こうした不満を背景に、過剰な財源移転を違憲とする財政調整訴訟も起こされ、99 年には連邦憲法裁判所はこうした西部州の批判を一部容認する判決を下すに至った。その後連邦政府は 2019 年を東部に対する特別な財源移転措置の終期とする政策枠組み（第二次連帯協定）を打ち出した。これにより、2019 年は「ドイツ統一問題」の財政上のひとつの区切りを迎えることになる。とはいえ、この区切りまで十年余りの間に、果たして東部諸州の自治体財政は西部諸州のそれにキャッチアップできるのだろうか。この疑問をスタートとし、標記の研究課題に取り組もうとした次第である。

しかし研究を進めているうちに、研究の対象は東部自治体財政の制度そのものから、東部地域の抱える構造問題に規定される社会保障負担の問題へと広がって行かざるを得なかった。あたかも「ハルツ IV 改革」と呼ばれる大規模な社会保障制度・労働市場改革の時期にぶつかったという事情もある。ドイツの自治体においては、社会扶助という公的扶助制度にかかる費用負担が自治体財政の 2 割前後を占める状況にあり、高失業の下でこの負担が自治体財政を大きく圧迫していた。これを改善することを目的のひとつとして掲げたハルツ改革であったが、その大規模な改革のプロセスは逆に自治体に大きな混乱をもたらし、目的とされた自治体の財政負担軽減の達成も困難視されている。とりわけこの改革は、東部州の自治体においてかなりの負担増をもたらす結果となっている。これは東部地域が依然高い失業率の下にあり、制度改革によって創設された新給付制度（求職者基礎保障）に関わる自治体負担が改革以前よりもむしろ大きくなってしまいうという事情のためである。

東部地域の自治体財政が西部のそれにキャッチアップできるか否か、という問題設定はむしろ後景に退き、増嵩する求職者基礎保障関係費をどうするか、高止まりを続ける失業率や地域の貧困問題に東部の自治体はどのように取り組むか、という問題が俄に浮上してきたのである。本報告書において、ハルツ改革に関する研究成果が多くを占めているのは、こうした事情による。とはいえ、自治体にとって大きな歳出項目である社会保障関係費と、地域経済社会振興に向けたさまざまな諸施策の行方を検討すること抜きには、東部自治体財政のキ

キャッチアップの行方を見定めることはできないであろうと考えた次第である。

本研究の遂行にあたり、17,18,19 年度にはそれぞれ 1 度ずつ現地調査を行い、ザクセン州、ブランデンブルク州、ベルリン市等で自治体へのヒアリングを実施した。また、ドイツの自治体全国団体であるドイツ都市会議、ドイツ郡会議やその州単位の組織においてもヒアリングを実施した。また、ザクセン州自治体の財政白書を執筆されたライプチヒ大学のレンク教授を訪ね、意見交換を行った。現地での資料収集と並行して、ドイツ連邦統計局のデータベース利用を通じて詳細な自治体財政データを入手したほか、連邦雇用庁が提供する自治体単位の詳細な失業給付関係データを利用し、自治体財政分析に活用した。

以上のような調査・研究の結果、本報告書は次のような構成をもってとりまとめられている。第 1 章はドイツの自治体財政をめぐる全体像を叙述するなかで、東部自治体が抱える財政問題の所在を明らかにしている。第 2 章および第 3 章は、ハルツ改革の前史から改革の経緯、実施後の状況を概観することで、自治体財政に対するこの改革の影響を考察し、とりわけ東部自治体に与えた影響を明らかにしている。第 4 章は、本研究の本来の目的であった、東部自治体財政のキャッチアップの可能性をどこに見いだすかについて考察を加えている。

.....

平成 16 年度～平成 19 年度科学研究費補助金（基盤研究(C)）

課題名 ドイツ統一後の財政問題 ― 統一の財政的帰結と東西財政力格差の現段階 ―

課題番号 16530213

研究組織

研究代表者：武田 公子（金沢大学経済学部教授）

交付決定額（配分額）

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
平成 16 年度	600,000	0	600,000
平成 17 年度	800,000	0	800,000
平成 18 年度	600,000	0	600,000
平成 19 年度	500,000	150,000	650,000
総計	2,500,000	150,000	2,650,000

研究発表

(1) 雑誌論文

武田公子「ドイツにおける自治体間財政調整の動向—牽連性原則と州・自治体間協議—」『京都府立大学学術報告（人文・社会）』第56号、2004年12月（105～119頁）。

武田公子「ドイツ版NPMの10年——新制御モデルの成果と限界」『福祉社会研究』第4/5合併号、2005年2月（21～40頁）。

武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』1406号、2005年11月（21～30頁）。

武田公子「ハルツ IV 法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」『金沢大学経済学部論集』第26巻第2号、2006年3月（125～155頁）。

武田公子「ハルツ IV 改革とドイツ型財政連邦主義の行方」『金沢大学経済学部論集』第27巻第2号、2007年3月（149～173頁）。

武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政への影響」日本地方財政学会『三位一体改革のネクスト・ステージ』勁草書房、2007年（123～143頁）。

武田公子「ドイツ統一後の自治体財政—地域間格差の現状と施策—」『金沢大学経済学部論集』第28巻第2号、2008年3月。

(2) 学会発表（発表者名、発表標題、学会等名等）

武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政への影響」日本地方財政学会第14回大会（2006年5月28日、於東洋大学）

武田公子「ドイツ統一後の自治体財政—地域間格差の現状と施策—」日本財政学会第64回大会（2007年11月28日、於明治大学）

(3) 図書（著者名、出版社名、書名等）

・日本租税理論学会編『租税原理から税制改革を検証—法人事業税・消費税—』法律文化社、2004年11月。（武田公子担当箇所）「法人事業税の外形課税—ドイツ営業税改革論議が示唆するもの」（1～16頁）。

・岡田章宏・自治体問題研究所編『NPMの検証—日本とヨーロッパ』自治体研究社、2005年8月。（武田公子担当箇所）第7章 ドイツにおけるNPM改革—新制御モデルの成果と限界—（197～227頁）。

研究成果による産業財産権の出願・取得
なし

目 次

第1章 ドイツ自治体財政の枠組み	1
1. 政府間財政関係の枠組み	1
2. 自治体財政をめぐる諸問題と改革動向	4
3. 分権化に向けての諸課題	11
第2章 ハルツ IV 法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展	17
はじめに	17
1. ハルツ IV 改革の「前史」	18
2. ハルツ IV 改革の概要	22
3. SGBII の実施主体——協同体かオプションモデルか	25
4. 自治体財政への影響	29
おわりに	33
第3章 ハルツ IV 改革とドイツ型財政連邦主義の行方	35
はじめに	35
1. 求職者基礎保障制度の運用上の諸問題	35
2. 現段階までの評価	40
3. 実施主体と費用負担をめぐる論点	43
おわりに	49
第4章 ドイツ統一後の自治体財政—地域間格差の現状と施策—	51
はじめに	51
1. 東西再統一の現段階	52
2. 自治体財政の構造にみる東部州の課題	55
3. 対東部地域振興政策の状況	62
おわりに	65
参考文献一覧	67

第 1 章 ドイツ自治体財政の枠組み

ドイツは連邦制国家であり、連邦と州という二層の国家の枠組みをもつ。従って「地方財政」という場合には、各州の下での多様な行財政主体（以下、自治体と総称する）を対象とすることになる。本章ではまず、「政府間財政関係」の枠組みとして、連邦と州の財政関係、および州と自治体の財政関係を略述した上で、主として自治体財政をめぐる昨今の問題の所在と改革課題・改革動向に焦点をあてて論じていく。

1. 政府間財政関係の枠組み

(1) 連邦・州・市町村の権限関係と事務配分

ドイツ連邦共和国基本法は、連邦と州の立法権限を次のように規定する。まず、州は基本法が連邦に権限を付与しない限りで立法権を有し、また基本法は専ら連邦に帰属する立法権と連邦と州の競合的立法権とを規定する（第 70 条）。連邦の専属的立法権に属するものとして、外交、防衛、国籍、出入国、通貨、通商・関税などが列挙されている（第 73 条）。国内向け施策に関わる領域はほとんどが第 74 条に列挙される競合的立法権に属するもので、連邦が法律によってその立法管轄権を行使しない限りで州の立法管轄に属するとされる（第 72 条）。

また、第 28 条は各州の憲法が基本法の趣旨に適合すべきことを定めた上で、市町村や市町村連合が法律に準拠して自治権を有することを規定している。ここでいう自治権は、地域的共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利であるとともに、市町村に帰属する税源の税率決定権を含む財政上の自己責任の基盤も含むとされている（同第 2 項）。郡、市町村、市町村連合などの地方制度は州の立法権に属するものであるが、連邦は州の憲法的秩序が基本法に適合することを保障する（同第 3 項）との規定がその前提条件を形造っている。

なお、従来連邦と州の権限配分関係をめぐっては、特に競合的立法権に属する分野において、しばしば問題を生じていた。州の利害に関わる連邦法の立法には、連邦参議院の同意が必要とされていることもあって、連邦レベルの立法過程には多大な時間を要し、特に EU との調整上立法が急がれる場合でもスムーズな法制定ができないという問題があった。また、州の権限に属するはずの地方制度についても、連邦法が地方自治体に対して州の頭越しに直接に事務の委任や義務づけを行うこともしばしばあり、基本法上の権限配分と実態とは必ずしも一致していないという問題もあった。2006 年 9 月には戦後以来といわれる基本法の大規模改正が施行され、これらの問題に一定の整理がみられた。すなわち、第一に、各州代表で構成される連邦参議院の同意を必要とする事項を縮小し、連邦政府の立法権限の強化と立法プロセスの迅速化を図ったことである。ただしこれと引き替えに、第二に、連邦との間で立法権が競合していた分野、特に教育や住宅、交通等の分野において、州の立法権限が大幅に拡張されたことである。第三に、自治体に関わる立法に関して連邦の権限を縮小し、州の立法に委ねる方向への転換が図られたことである。その結果、連邦は自治体に対して直接事務の委任を行うことができず、今後は州の立法を介してのみそれが可能となることとなった。この点は、後述する社会扶助改革の今後の行方にも大きく関わっている。

さて、表 1-1 は政府間の歳出関係を事務分野別に示したものである。連邦統計上は、こ

表1-1 歳出分野別・政府別歳出額(2004年)

(単位:百万€)

	連邦	社会保険	州	自治体	計
総務・管理	4,140	-	7,587	12,898	24,625
軍事	23,740	-	-	-	23,740
公安・警察	2,458	-	12,573	6,280	21,311
教育・研究	10,611	-	64,147	11,997	86,755
社会保障	120,929	377,914	22,914	41,121	562,878
保健・環境・体育	908	-	5,229	6,968	13,105
住宅・都市計画	1,090	-	4,080	3,310	8,480
自治体協同業務	48	-	445	13,651	14,144
産業振興	6,538	-	10,302	1,882	18,722
交通通信	10,117	-	5,406	6,455	21,978
公企業	8,487	-	1,911	3,839	14,237
特別財産等	5,108	-	1,800	3,126	10,034
一般財務管理(a)	67,046	1,545	59,032	-16,957	110,666
歳出合計(b)	269,642	379,459	215,668	101,513	966,282
純歳出額(b)-(a)	202,596	377,914	156,636	118,470	855,616
比率(%)	23.7	44.2	18.3	13.8	100.0
社会保険を除く比率(%)	42.4	-	32.8	24.8	100.0

<注> EUや連邦レベルの基金を除く。自治体には事務組合を含む。

各政府の歳出合計には各項目に分類されない歳出も含まれる。

「一般財務管理」は他政府への一般財源移転を主要内容とするため、歳出合計からこれを差し引いて純歳出額とした。

<資料> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalt.

ここに示す三つの政府のほか、最大の政府として社会保険基金があり、また EU や各種基金も政府部門として挙げられているが、ここでは捨象する。前述の立法権限と財政負担関係は必ずしも一致するものではないが、各政府での歳出状況を見ることでおおよその役割分担が推察されよう。連邦における最大の歳出分野は社会保障であり、これが歳出の半分以上を占めている。次いで軍事、産業振興、交通通信等がある。州では教育・研究が最大の歳出分野であり、約 4 割を占める。次いで社会保障、公安・警察、産業振興といった分野が続く。自治体における最大の歳出分野は社会扶助や児童福祉を中心とする社会保障であり、約 3 分の 1 を占める。次いで大きいのは自治体共同業務であるが、これは下水やごみ処理、街路整備など公益事業・生活インフラ整備に関わるものである。次いで教育・研究が続くが、相対的な負担関係で見ると保健・環境・体育、住宅・都市計画といった分野でも大きな役割を果たしていることがわかる。

(2) 租税配分と財政調整

連邦・州・市町村の税源配分や財政調整については、基本法第 104a 条以降がその枠組みを定めている。まず、第 106 条は関税や資本流通税等が連邦に帰属し、財産税、相続税等が州に帰属することを定め、また所得税、法人税および売上税が連邦と州の共同税であることを定める。所得税と売上税については市町村が参与権を有し、その配分方法については連邦参議院の同意を得た連邦法で定められることとなっている。05 年における共同税の配分比率は、所得税が連邦・州各 42.5%、市町村 15%、売上税が連邦 50.03%、州 44.83%、市町村 5.14%などとなっている。なお法人税は市町村に分与されず、連邦と州で折半されている。

市町村税としては不動産税、営業税、地域的消費税・支出税が挙げられる（第 106 条第 6 項）が、このうち不動産税と営業税については第 28 条第 2 項ともあわせて税率決定権が保障されている。ただし、営業税に対しては連邦・州が参与権を有し、市町村から連邦・州への営業税納付が行われる。営業税納付金は、東部州と西部州とで納付率が異なるが、営業税収入の約 4 分の 1 程度が連邦・州の間で分配される。

こうして各政府に税収が帰属していくことになるが、これに続いて財政調整が行われる。基本法 106 条第 3 項は、連邦・州間の共同税配分と経常的財源の再分配に関して、「公正な均衡が得られ、納税義務者の過重な負担が避けられ、かつ、連邦領域における生活関係の統一性が保持されるよう、相互に調整しなければならない」と規定しており、これが財政調整制度の一般的な根拠となっている。ドイツの州間財政調整は水平的調整として知られるが、所得税と法人税の徴収額割配分を初期状態とすれば、実際のところは、連邦との垂直的調整を含む次の三段階から構成される。第一に売上税の配分、第二に水平的財政調整、第三に連邦補充交付金、である。売上税の州取得分は各州の人口に応じて配分されるが、東部州における相対的な租税力の弱さを勘案して、売上税州分与の 4 分の 1 は、一人当たり税収（州税および所得法人税）が平均を下回る州に対する補充分として配分することとなっている。

第二段階の水平的財政調整は、狭義の州間財政調整であり、財政的に富裕な州から財政力の弱い州への水平的な移転を行う仕組みである。すなわち、租税収入の指標としての財政力測定値と、財政力測定値の一人当たり人口平均に人口を乗じ、補正係数を加えた調整額測定値との比較によって、前者が後者を上回る州が拠出し、後者が前者を下回る州が受領する。受領州に対して、それぞれ調整後の収入額が調整額測定値の 95% に達するまで財源移転が行われるが、この所要額の合計を拠出州が負担する仕組みである。

そして第三段階が連邦補充交付金である。連邦は首都や小規模州、東部州などの特別需要や、その他固有の事情をもつ州に対して垂直的な配分を行う。この部分はとりわけ 95 年の全ドイツ的財政調整の導入（東部州の参加）を補完する目的で増額されてきた経緯があるが、こうした東部州への移転増額は 2019 年を目途に解消される予定となっている。

ここまでの財源再分配の量的関係を示したのが表 1-2 である。州間の水平的調整は連邦・州・市町村の財源配分関係には影響を与えないため、事実上共同税分与と連邦補充交付金後の一般財源分布を表すものとなっている。以上のようにドイツにおける税源配分は、連邦・州・市町村の間で組み入った関係となっているため、租税収入の時点とその再分配後の時点では財源の帰属関係が大きく異なることがわかる。連邦・州・市町村を通じた全税収の約 7 割が共同税であり、各政府の固有税源、特に州や市町村のそれは、きわめて限定的であることがわかる。戦後においては政府間の税源配分は現在よりも明確に区分されていたのだが、1970 年代を境に税源の混合化が進み、現在のような形になっている。

税収再分配後の財源分布は、連邦：州：市町村がおよそ 42：40：13 という比率になっている。特に州においては固有税源が小さく、共同税分与や連邦からの交付金の比率が極めて大きいことがわかる。また市町村については、固有税である営業税の純収入（納付金を除く額）と共同税分与とがほぼ同程度となっている。

なお、表 1-2 の数値は、州から市町村への財政調整や、連邦から州、州から自治体への特定補助金を含んでいない。これらの移転、とりわけ州から自治体への財政調整を含むと自治体の財政規模はこれより大きいものとなる（これについては後述する）。因みに、表 1-1 に示したように社会保障基金やEUを除く政府部門の歳出規模を比較すると、連邦：州：自治体の比率は 42：33：25 となり、最終的な再分配後の自治体の財政規模は地域政府全体の約 4 分の 1 に達する。

表1-2 租税収入とその再分配(2005年)

	(百万€)	(%)		(百万€)	(%)
再分配前租税収入合計	489,166	100.0	再分配後租税収入合計	452,401	100.0
関税	3,378	0.7	EU	21,711	4.8
基本法106条3項による共同税	338,510	69.2	関税	3,378	
所得税等	163,394		分担金・その他	18,333	
法人税等	28,413		連邦	190,176	42.0
売上税	108,440		連邦税	83,508	
その他	38,263		共同税分与	145,086	
連邦税	83,508	17.1	営業税納付	1,549	
社会保険税	8,750		連邦補完交付金	-14,581	
各種飲料・煙草課税	57,980		公共旅客交通交付金	-7,053	
連帯付加税	10,315		州	180,478	39.9
その他	6,463		州税	20,600	
州税	20,600	4.2	共同税分与	133,575	
相続税	4,097		営業税納付	2,037	
土地取得税	4,812		連邦補完交付金	14,581	
自動車税	8,673		公共旅客交通交付金	7,053	
その他	3,018		市町村	60,036	13.3
市町村税	43,170	8.8	営業税	32,129	
営業税	32,129		営業税納付	-6,161	
不動産税	10,247		共同税分与	23,026	
その他	795		その他市町村税	11,042	

＜注＞再分配前後の税収の差額は、児童手当等を控除したため。

05年の共同税配分率は次の通り。所得税：連邦・州各42.5%、市町村15% 法人税等：連邦・州各50%
利子税：連邦・州各44%、市町村12% 売上税：連邦50.03%、州44.83%、市町村5.14%

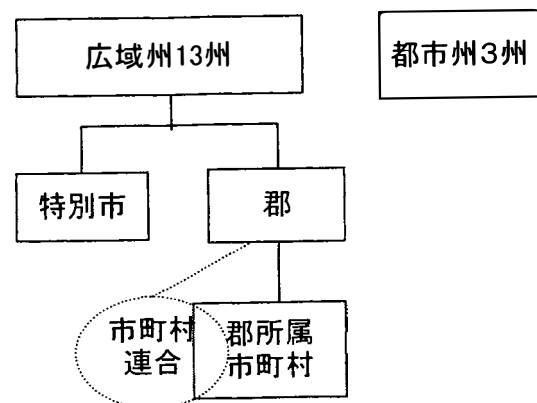
＜資料＞Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe4 Steuerhaushalt 2005より作成。

2. 自治体財政をめぐる諸問題と改革動向

市町村や郡、および各種の地域的行政区域に関しては、州によって制度が大きく異なる。図1-1に示したのは、こうした多様な地方制度のおおまかな概念図に過ぎない。連邦基本法上に議会を置くことが義務付けられているのは郡と市町村であり、地方自治の基本単位は郡および市町村といえる。市町村には、郡に所属する市町村と郡に属さない市（特別市）がある。郡所属市町村は分担金を拠出しあって郡の財政を担い、郡は社会扶助や地域雇用、環境、教育などの公共サービスを共同で実施している。わが国における「地方

六団体」に相当するドイツの地方代表団体は、この三種の自治体をそれぞれ組織する形になっている。すなわち全国団体としては特別市を組織するドイツ都市会議、郡を組織するドイツ郡会議、郡所属市町村を組織するドイツ市町村連合である。これらの団体はそれぞれに州単位組織をもつが、州によっては都市会議と市町村連合が同一の州組織となってい

図1-1 ドイツの地方制度



るところもある。

州によっては郡以外の市町村連合をもつところもある。特に東部州においては概して市町村規模が小さく、統一後大規模な合併も進められたが、州によっては合併よりも事務組合的な市町村連合組織の形成を重視するところもあり（森川 2003,2004）、こうした市町村連合の名称も州によって多様である。郡を含む市町村連合は、独自の課税権はもたず、関係する市町村からの負担金によってその財政をまかなう仕組みとなっている。

なお、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの三州は都市州と呼ばれ、都市が単独で州を形成している（ブレーメン州は二市からなる）。この三州では州と市の機能が兼ねられているため、財政分析上はやや特殊なものとなる。以下の分析の多くでこれらの都市州を除いたデータを用いているのは、こうした事情による。

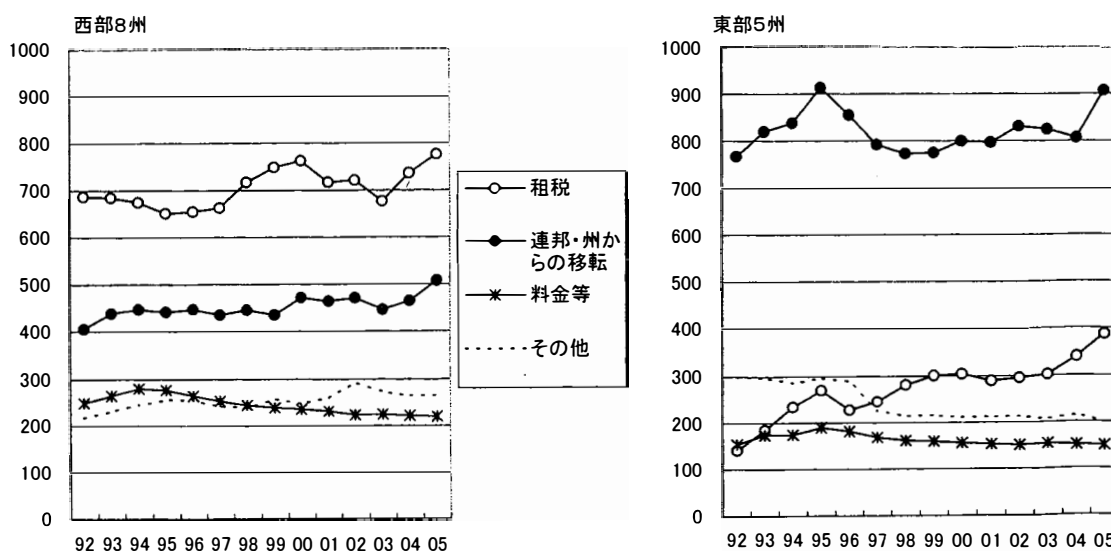
また、自治体の財政構造には、東西部の間になお大きな相違がある。はじめにこの問題に若干の言及を加えた上で、ドイツ全体を通じた自治体の歳入・歳出上の構造を概観し、それぞれにおいて焦点となっている改革課題に言及していく。

(1) 自治体財政の東西間格差

自治体の財政構造は、東部州と西部州の間で大きく異なっている。統一直後に比べて明らかに両者の平準化が進んだとはいえ、なお同一に論じるには制約がある。さしあたり両地域の自治体財政の構造を比較しながら、東部州に対する措置とその行方についてもあわせて言及していきたい。

まず、図 1-2 はそれぞれの地域の歳入構造を示したものである。統一直後の東部州自治体においては、ひとりあたり税収は西部州のその 5 分の 1 ほどにとどまっていたが、現在では約 2 分の 1 にまで増加してきている。とはいえこの税収はなお、経常会計収入の 4 分の 1 をまかなうに過ぎず、財源の半分以上を連邦・州からの財政移転によっている。

図1-2 自治体経常会計収入の推移（一人当たりユーロ）



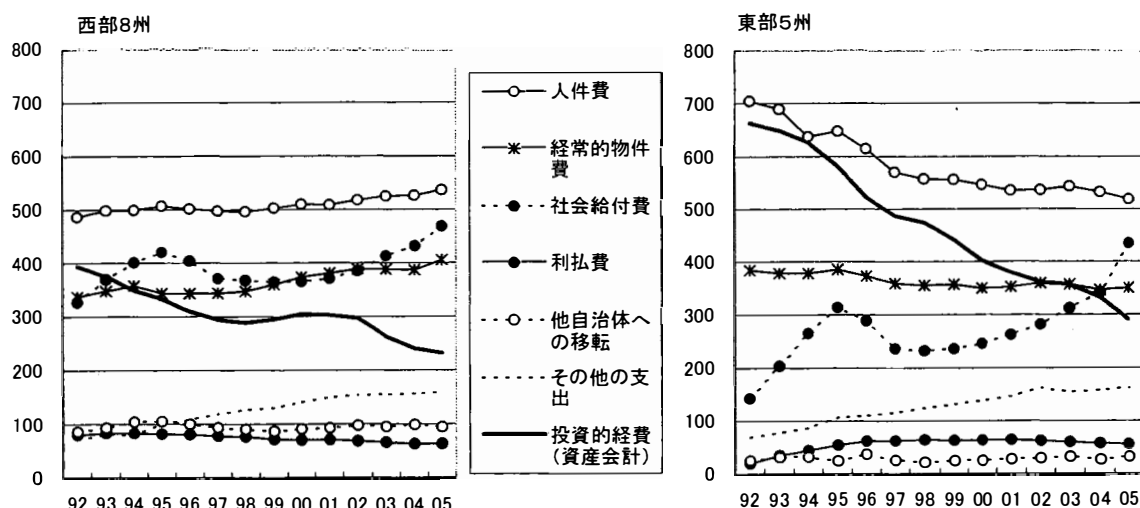
＜資料＞Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht, In: Der Städtetag 05/2006 および Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 各年版より作成。
都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）を除く。

こうした財政力の弱さから、東部州における市町村財政調整は必然的に規模の大きなものとならざるをえないが、これに対しては連邦レベルからの繰り入れが行われている。例

例えば 91 年においては東部州自治体財政調整財源の 39%はドイツ統一基金からの繰入によっており、共同税の州取得分や州税からの繰入は 12%に過ぎなかった。その後ドイツ統一基金の解消と連邦補充交付金制度の導入、州税の漸次的増加を背景として、06 年の財政調整財源は、州税等からの繰入 45%、連邦補充交付金からの繰入 24%となっている。前述のように、連邦補充交付金が 2019 年までには廃止される予定となっており、東部州における財政調整も将来的には規模を縮小させていくことになる。それまでの十数年間で東部州の租税収入が西部州のそれにどこまで接近していくかが大きな課題である。

次に、図 1-3 は経常会計の歳出構造を示したものであるが、参考として資産会計における投資的経費もあわせて表している。当初東部州自治体において歳出の半分以上を占めていた人件費がこの間急速に削減され、05 年には一人当たり人件費では東部州が西部州を下回るに至っている。また、統一直後には東部州において資産会計における投資的経費が西部州の 1.7 倍にも達していたが、これはインフラ整備のために東部州に重点的に投資補助金が配分されたことが反映されている。その後もなお西部州より高水準であるとはいえ、投資的経費は急速に縮小を遂げており、05 年には 92 年の半分以上にまで減少している。

図1-3 自治体歳出の推移(一人当たりユーロ)



＜資料＞図1-2に同じ。

これに対して、社会給付費は東部州のそれは西部州に比較してかなり小さいものであった。西部州の自治体を悩ませていた社会扶助負担は東部州においては相対的に小さかったのである。その後の高失業のなかで急激に増加したものの、西部州自治体の 7 割程度の水準に収まっていた。これは、東部州においては従来就労率が高かったため、失業の社会コストが社会扶助よりも失業保険・失業扶助(後述)によってまかなわれていたためである。しかし、後述する 05 年の社会扶助・失業扶助の統合の結果、東部州における社会給付費が急上昇したことがうかがえる。

自治体の財政構造全体を通じては、次のようなことが指摘できる。第一に、財政規模としては、東部州自治体は西部州自治体より若干小さいものの、ほとんど同水準となっている。第二に、歳出構造の上では、両者はかなり接近してきているといえる。但し今後、東部州自治体における社会給付費の増嵩が懸念される。第三に、財政力格差、特に租税収入の格差はなおかなり大きい。東部州における人口減少や雇用情勢の回復の遅れ、企業活動の相対的低位などが背景にある。東部州の先進地域が西部州の弱体地域にキャッチアップ

してきている状況もうかがえる一方で、東部州内部の格差も今後問題となってこよう。

(2) 歳入構造上の問題

市町村の主要な歳入は、営業税・不動産税等の固有税および共同税分与、州からの財政調整交付金を含む移転財源、それに料金収入などから構成されている。なお、ドイツの公会計制度では債務は資産会計で扱われるため、経常会計には表れない仕組みとなっている。前出図 1-2 の歳入構成の推移から気づかれることは、以下のような諸点である。第一に、租税収入の変動が大きいということである。これは、市町村の主要な固有税である営業税の景気感応性に規定されるところが大きい。第二に、連邦や州からの財源移転はほぼ横ばいで推移しており、税収が減少している時期にもこれを補填する形での増加は見られないということである。第三に、料金収入が 90 年代半ば頃をピークに減少傾向にあることである。これは自治体の直営事業の民間委託や民営化が進んだことの現れと考えられるが、これについては 3. で後述する。以下では、自治体の歳入分野における問題の焦点となる前二者の問題、すなわち営業税を中心とする市町村税の問題と州-自治体間財政調整の問題に立ち入って検討を加える。

①営業税をめぐる問題

市町村の歳入の第一の項目は租税収入であるが、そのうち約 4 割が共同税分与、約 6 割が市町村の固有の税である。連邦基本法第 28 条第 2 項は、「税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税」が財政自治の基盤であることをうたっているが、これは主として営業税と不動産税を指している。固有税の約 4 分の 3 を占める営業税は、これまで絶えざる制度変更にさらされてきた経緯がある。

営業税は 1960 年代には市町村税の 8 割も占める基幹税であった。しかし 70 年代には、税制の地域的不均等性の是正と個人課税とのバランス改善の観点から営業税納付金が導入され、営業税収の一定割合を連邦・州に逆分与するかわりに連邦・州の共同税である所得税の一定割合を市町村に導入するという仕組みが出来上がった。それ以降、市町村税収にとって所得税分与と営業税（納付金を除く純収入分）とが市町村の二大税源をなすようになった。

80 年代以降には法人課税の国際減税競争が激化するなかで、営業税の外形標準課税部分への批判が台頭してきた。営業税はそれまで収益、資本、支払賃金額の三つを課税標準としてきたが、80 年には支払賃金部分が廃止され、さらに 98 年には資本金課税が廃止され、その減収を補填する意味で、売上税の分与が開始された。こうした一連の税制改正によって営業税は純収益課税に接近してきたことになるが、このことは同時に、営業税収入が景気変動の影響を強く受けるようになったことを意味した。またドイツ統一以降には、統一のコストに関する市町村負担として、西部州の自治体に対する営業税納付率が引き上げられた。

こうした経緯のなかで、市町村の基幹税であった営業税の地位は大きく後退してきたのである。しかし 90 年代を通じて自治体の財政状況が悪化する中で、営業税のあり方は再び問われるようになってきた。そもそも基本法第 28 条第 2 項に「経済関連の租税」に関する市町村の税率決定権を明示した背景には、連邦による市町村税の浸食に抗して、この税に関する租税自治権を死守しようとした地方団体側の強い要望があった。地方団体側はその

後も外形標準課税の再導入や課税ベースの拡張を主張し続けてきたが、その度に租税負担増を懸念する財界の抵抗にあって挫折してきている。

地方団体側がこの間主張してきた改革案は、1982年の財務省学術顧問団報告を基礎とする付加価値税案である（Wissenschaftlicher Beirat 1982, 関野 2005）。これは、収益に支払賃金、家賃地代、支払利子、リース料等を加えて算出する「加算型付加価値」を課税標準とする案である。これは80年に賃金税が廃止された後に出された報告書であるが、地方税としての営業税に求められる応益性、収入の安定性、地域間税収格差の緩和、という要件に鑑みて、課税ベースを拡張した営業税の再編案を提案した意味をもった。

最近の改革経緯としては、02年に設置された市町村財政改革委員会での議論を経て04年に成立した改革がある。この時にも地方側は付加価値税化を展望する課税標準の拡張や自由業者を含む自営業への課税拡大（所得税から営業税への移管）を主張したが、結局支払利子の課税標準への算入と営業税納付金の引き下げという調停案を受け入れることとなった（中村 2006）。さらに、政権交代後の大連立の下での連立協定では、08年実施予定の企業課税改革が掲げられており、07年には再度営業税改革をめぐる議論が繰り返されている状況にある。

②州・自治体間財政調整

州間財政調整とは異なり、自治体財政調整は州と自治体（市町村や郡）の間の垂直的調整として行われる。連邦基本法第106条第7項は、州の共同税取得分の一定割合を財政調整の財源とすることを定め（義務的財政調整財源）、また州税収入の一部をこれに加える（任意的財政調整財源）ことやその配分については州法が定める旨をうたっている。従って、義務的調整財源からの繰入率や任意的財源の種類および繰入率、自治体への配分方法などは州によって異なっている。概していえば、共同税州取得分の20%前後、州税の土地取得税や自動車税などの20%程度、州間財政調整の州取得分の20%前後、といった繰入れによって財政調整財源がまかなわれているといえる。しかし例えば06年の数字でいえば、バイエルン州では義務的財源の繰入率は11.6%と低くされているが、土地取得税の38.1%、自動車税の42.93%を繰り入れている。逆にノルトライン・ヴェストファーレン州では義務的財源および土地取得税の23%を繰り入れているが、土地取得税や自動車税等からの繰入はない。また、東部州ではこのほかに連邦補充交付金が財政調整財源に充当されている。

これらの財政調整財源の約4割はインフラ建設のための投資交付金や社会保障分野への交付金というように、分野を指定した包括補助金として配分され、残りの約6割が狭義の財政調整（基準交付金）として配分される。

基準交付金の配分方法の詳細は州によって異なるが、概して言えば次のような仕組みで配分される。まず、配分の基準となるものは、それぞれの自治体における租税力測定値と需要測定値の差額の一定割合（最低保障率）である。租税力測定値は平均税率で調整した市町村税と共同税分与の合計、需要測定値は補正人口に一人当たり基準額を掛け合わせたものである。補正人口は、実際の人口に人口規模によって累進する係数を掛けたり、自治体の特殊事情（軍の駐屯地、保養地、中核的都市等）への配慮を行ったりして求められる。

なお、一人当たり基準額は、基準交付金の配分総額と各自治体における租税力測定値・需要測定値の差額とが一致するように逆算して求められる。従って、わが国の基準財政需要額のように所要支出額を積算して求めるものではなく、その限りでは財源保障機能はな

いといってよい。交付総額がいわば州の財政力に規定されるため、自治体の税収が減少してもそれを補填する形で交付金が増えるような仕組みはない。

つまり、自治体にとって十分な財源が配分されるか否かは、そもそも財政調整財源総額の決定にかかっていることになる。州・自治体双方の財政事情が厳しいなかで、州は自らの財政負担軽減のために財政調整財源総額の減額に傾きがちであり、自治体側は増加する財政需要に対する財源保障を強く求める。そうなるに財政調整をめぐって州と自治体が鋭く対立するのは避けがたいことになる。実際、自治体が州を相手取っての財政調整訴訟は後を絶たない。

こうした財政調整訴訟の背景にあるのは、後述する社会扶助費の自治体負担であった。90年代以降の高失業の下で、自治体の社会扶助費負担は増加を続けてきたが、これに対する財源保障は専ら財政調整制度を通じて行われるのである。制度上は自治体の固有事務とされるものの、社会扶助の制度や給付水準に関して自治体には権限はなく、実態としてはほとんど委任事務にも等しい上に、自治体が自らこの経費の節減を行うことは極めて困難である。自治体が訴訟を起こした理由は、こうした義務的事務の財源保障の仕組みを、自治体が納得できる客観的な方法で確立すべきだとの考えからであった。

幾度かに亘って州側が敗訴した経験を踏まえ、各州では、連邦法や州法によってもたらされた経費の増加に対する財源保障の原則（牽連性原則）を財政調整制度の中に導入するとともに、その算定に際しての客観的な根拠を明示し、州と自治体の間で協議の場を設ける動きが広がってきた。これについては3. で再び述べるであろう。

(3) 歳出構造上の問題

前出図 1-3 で見たように、自治体の歳出全般にわたっていえば、人件費と投資的経費とが大きな変動をしてきたことが明らかである。東部州において人件費は絶対的に減少してきたが、西部州においても全くの横ばいを続けている。東西両地域を通じて厳しい職員削減が進められていることの現われであるが、特に東部州においては92年をピークに人件費は絶対減に転じている。また、投資的経費については東部州のインフラ整備のために統一直後に集中的な投資が行われたが、これも徐々に削減されてきている。西部州においては後述する社会給付費の増加の圧力の下で、自治体にとって削減可能な費目として投資的経費が絶対減を余儀なくされており、現在の投資的経費の水準は80年代のそれと同程度にとどまっている。これに対して、社会給付費は90年代前半に一貫した高い伸びを示し、96年から3年間減少に転じたものの、その後再び急増している。

自治体歳出における社会給付費の最大の費目は、社会扶助費である。社会扶助は日本では生活保護にあたり、無年金・低年金、母子世帯、失業、疾病、障害など多様な要因による生活困窮に対する生活保障給付を主内容とする。96年からの介護保険制度の導入により、一時的に給付費の減少がみられたものの、90年代を通じての高失業の下で受給者が増加し、自治体財政を大きく圧迫している。図に見られるように、他の費目が概して抑制傾向にあるなかで、突出して増加していることがわかる。以下ではこの社会扶助費をめぐって問題に焦点をあてて論じていく。

日本の生活保護が基本的には国の事務（法定受託事務）であるのに対して、ドイツの社会扶助は特別市および郡の自治事務とされ、それにかかる費用は直接には自治体によって負担されてきた。しかし、社会扶助事務は連邦社会扶助法によって自治体（特別市と郡）

に義務づけられたものであり、その事務内容や給付基準は同法に規制され、給付水準等は州の施行法によって定められたもので、自治体の裁量の余地はきわめて少なく、「事実上の委任事務」とも評されてきたのである。しかも、90年代を通じての受給者増の最大の要因は高失業率であり、これはむしろ国民経済的な問題に起因するものであって、およそ自治体の政策的影響力の及ぶ業務分野ではなかったのである。前述のように、自治体は社会扶助費の膨張に対して州の財政調整の枠組みでの財源保障を求めてきたのであるが、州の財政状況も厳しい中であって、その保障には多くを期待することはできず、その結果自治体は自らの裁量の下にある諸経費（とりわけ投資的経費）を削減してまかなうしかなかったのである。

こうしたなか、連邦政府に設けられた労働市場改革のための委員会（いわゆるハルツ委員会）によって提案された一連の改革の下で、社会扶助制度は大幅な改革に直面することとなった。05年に施行されたいわゆるハルツ IV 改革は、社会扶助のうち就労能力ある受給層に対する給付・自立支援と、失業手当の補完給付としてあった失業扶助（保険期間満了後に給付される税財源の給付）とを統合し、「失業手当 II」という新たな給付を含む「求職者基礎保障」（社会法典第二編）へと再編するものであった（従来の失業手当は「失業手当 I」と名称変更された）。

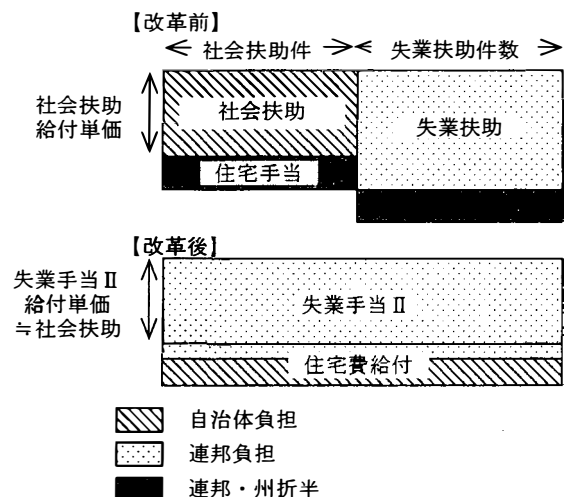
この改革によって、就労能力ある受給者およびその扶養家族に対する生活保障給付は全て、連邦が負担することとなった。しかしその一方で、従来連邦と州が折半で負担してきた受給者に対する住宅費給付の一定部分を自治体が負担することとされた（図 1-4 参照）。この住宅費給付に対する連邦の負担比率は、この改革を通じて 25 億ユーロの自治体負担軽減を図るという連邦政府の約束を保障するものとして、そこから逆算して求められることとなった。

かくしてスタートした新制度であるが、発足時の混乱もあって、現在のところ当初期待したほどの効果は挙がっていない。自治体財政にとって特に問題となっているのは次のような諸点である。

第一に、改革前に予測した以上に新給付の受給者が増加したという事情の下で、連邦政府が約束した 25 億ユーロの自治体負担軽減の達成が危ぶまれていることである。失業手当 II の受給者数は当初、旧社会扶助受給者のうち稼働年齢層と失業扶助受給者との、併給部分を除く合計と予測されていたが、実際にはこれを

大きく上回る受給者数に達している。これは社会扶助のスティグマによって受給を申請していなかった潜在的な生活困窮者が新たに申請したためと考えられている。この結果、連邦・自治体の双方で予想を上回る負担増を余儀なくされ、当初定められていた連邦の住宅費給付負担率では 25 億ユーロの負担軽減は達成不可能であることが判明した。そこで負担

図1-4 自治体・連邦の財政負担関係の変化



*社会扶助受給者のうち、稼働能力なしと認定された者は他法の対象となった。この分については上図では省略している。

率改訂をめぐって連邦・自治体双方での再計算が行われたのであるが、両者の数字には大きな懸隔があり、その計算手順の再規定をめぐって両者の対立が生じることとなった。

第二に、改革前後の負担増・負担減に関して大きな地域差があることである。前述のように、自治体は旧社会扶助受給者への生活保障部分に関する負担から解放されたものの、失業手当Ⅱの受給者に対する住宅費給付の大半を負担することとなった。これによって、社会扶助受給者に比べて失業扶助受給者が多かった地域では、自治体の費用負担は相対的に重くなってしまうという問題がある。とりわけ東部州では、生活困窮の要因として失業問題の比重が高かったことに規定され、失業扶助受給者の数が相対的に大きかった。その結果、今回の改正は東部州の自治体により重い財政負担をもたらす結果となったのである。

第三に、給付と就労支援措置の実施主体に複数の選択肢があり、試行中であるということである。求職者基礎保障は、自治体が実施していた社会扶助と連邦雇用エージェンシーが実施していた失業扶助とを統合したものであったが、その実施主体として雇用エージェンシーと自治体のいずれであるべきかについて立法時点では結論を見出すことができず、さしあたり実験条項のもとで複数の実施主体モデルでの試行を行うこととされた。現在のところ、連邦雇用エージェンシーが主導しつつ自治体が協力するタイプの協同機関による実施モデルと、自治体が単独で実施するモデルとが並存しており、双方の形態における成果を比較した上で最終的な実施主体を定めることとなっている。特に両者の協同機関において問題になっていることは、対人ケア的な経験を蓄積してきた自治体側と、職業斡旋・職業訓練を重視する雇用エージェンシー側とで、両者の資源や経験を共有しつつ実施していくことの困難性、連邦と自治体の混合行政としてのこうした形態が連邦制の原則に悖るのではないかという疑問、また、協同機関における自治体の政策的影響力の弱さ、などの点である。他方、自治体単独モデルにおいても、受給者の多い都市部や東部州における職員配置の不十分性やそれによる統合措置プログラム提供の遅れが懸念されている。

3. 分権化に向けての諸課題

前述のように、分権化の潮流のなかで、政府部門各レベルの間の権限・責任配分のあり方と費用負担関係、および財源配分のあり方には、なお多くの課題があることが明らかになった。以下ではやや巨視的に、分権化のもとの政府間財政関係、および官民間関係について考察を加えておきたい。すなわち第一に、政府部門内部における費用負担と財源保障関係に関するルール化の方向について、第二に、民営化や外部委託化が進む中で公共部門の役割を再規定する必要性について、そして第三に、自治体と住民の新たな関係性の構築について、である。

(1) 政府間行財政関係の新たなルール化

ドイツにおける分権化がわが国の三位一体改革と異なるのは、税源移譲のような自治体固有税源の拡張を重視するのではなく、むしろ財政調整を中心とする財源の再分配システムを堅持しようとしている点にある。これには、ドイツ統一によって地域間の財政力格差が拡大したという事情もあるが、むしろ、自治体における義務的事務の費用増加に対応する必要があったという理由の方が強く規定している。前述のハルツⅣ改革において、失業手当Ⅱの生活保障給付が全額連邦の負担に切り替えられたこともまた、こうしたドイツの分権化の文脈において捉えられるべきであろう。すなわち、単に事務権限や財源調達責任

を地方政府に委ねていくことが分権化なのではなく、義務的事務の費用負担が自治事務の財政的余地を狭めているという問題の解決を図ることが分権化であるという考え方が背景に垣間見られるのである。わが国での分権化が、国から自治体に対する財源移転をめぐる不効率性、いわゆるモラルハザードを強調する議論に終始していることとは、この点が大きく異なるといえる。

ところで、こうしたモラルハザード論に対するレンチュの次のような指摘（レンチュ 2006）は興味深い。立案、執行、財源調達主体が制度的に一致すべきであるという連邦主義的経済理論の理念型は、ドイツ社会国家理念からの要請に応えることができない、との指摘である。ドイツ連邦基本法は、社会連帯、法の下での平等、連邦統一的な生活関係といった社会国家理念を掲げており、その下に構築される政府間関係においてはそもそも立法、執行、財源調達は一致しないものとして形造られている。連邦法に定められるサービスを、全ての地域の住民に対して同様にかつ同一の水準で保障することがそもそも財政調整制度の任務である。それゆえ、求められるべきは、安上がりの財政調整ではなく、かかる任務を果たしうる財政調整だ、というのである。

立案、執行、費用負担をワンセットとして下位の団体に移譲していくという機械的な分権化は確かにドイツの連邦制理念にはそぐわない。むしろ、社会国家枠組みにおける国民生活の保障の責任を連邦が負い、それを州・自治体が「連邦統一的な生活関係」において執行していくために必要な財政調整が求められるのである。

さて、前述のように自治体が各州を相手取って起こした一連の財政調整訴訟を通じて、州と自治体の間では、事務の権限の所在と費用負担責任の所在をめぐっての議論が行われていた。自治体側の主張点は、とりわけ社会扶助費のような、連邦法や州施行法によって義務付けられ、自らの権限が制約されている事務にかかる費用が、専ら自治体の負担となっていることを問題としていた。しかし、連邦制原則の下では、連邦は自治体に対して直接にこうした経費に対する財源移転を行うことはできず、こうした経費に対する財源保障は専ら、各州の自治体財政調整に拠ることになる。

そこで自治体の主張は、州（あるいは間接的に連邦、さらに EU）の立法によって自治体に義務付けられる事務が自治体に新たな財政負担をもたらす場合、州はその費用負担増に対する財源保障のあり方を含めて立法を行うべきである、ということである。こうした決定権限と財政負担との関連付けをあらわすのが、牽連性原則 *Konnexitätsprinzip* という概念である（武田 2004）。

牽連性原則とは、事務に関する決定権限・執行責任と支出義務・財政負担との関連づけであり、法律に規定された事務から発する支出に適合した財源の保障を意味する（Schoch/Wieland 1995）。政策の意志決定者と実施者・負担者が乖離すれば、実施者の給付能力が意志決定に反映されず、過重負担を産みやすい構造をつくりだすからである。

各州では近年、財政調整訴訟の判決の中で指摘されてきた諸点、特に自治体の義務的事務に関する財源保障責任の明確化やその手続きを、憲法の上で確認しようとする動き、牽連性原則を州憲法に明記する動きが見られる。例えばノルトライン・ヴェストファーレン州憲法第 78 条第 3 項には、04 年 6 月の改正で次のような規定が追加された。「新たな事務の委任または現存の委任事務の変更がそれに関わる市町村または市町村連合に大きな負担をもたらす場合、法律又は法令によって、生じる費用の算定に基づいて、発生する必要で平均的な支出に対して相応する財政的調整がなされなければならない。・・・その詳細は法

で定めるが、その際費用算定の基準を定めるとともに、自治体代表団体の参加に関する規定を設けなければならない。」他の州における規定もこれとほぼ同内容であるが、要は①委任事務（ないし義務的事務）に係る費用の増加に対する財政調整上の斟酌、②その際の算定基準・手続きの明確化、③財政調整の意思決定プロセスへの自治体代表団体の参画、を憲法上に明記する、というのがこの間の改正動向である。

こうして導入された牽連性原則や州・自治体間協議が財政調整をめぐる州・自治体間対立を解決するものであるか否かは、今しばらく状況をみるしかない。この改正を経てもなお自治体による財政調整訴訟は起こされており、原則の具体的運用や「協議」の拘束力などの点で州・自治体間の食い違いは依然生じている。とはいえ、「分権化」を自治体に対する負担転嫁に終わらせないことや、州と自治体が対等な立場で協議の場に臨むことといった点で州・自治体間財政関係には一定の合意が形成されつつあるといえよう。

(2) 民営化・外部委託化の動向と自治体の政策的影響力の低下

連邦・州・自治体という政府部門内の関係再編と並行して、政府部門と民間部門との関係の再編も進展してきている。以下では自治体における民営化・民間委託化の進行とそれに伴う諸課題について考察する。

前出図 1-2、図 1-3 に示した自治体財政構造の推移から、90 年代以降、自治体業務の外部化が進展してきていることが窺える。歳入面では、料金収入が 90 年代前半をピークとして減少してきていることがわかるが、これは自治体直営で行われてきた事業部門が外部化されてきたことを意味する。歳出面では、人件費の厳しい抑制のもとで、「経常的物件費」や「その他の支出」が増加してきていることが見て取れるが、これらの費目には委託費や民間団体への補助等が関わっている。

民営化や外部委託化の進展には、歳出抑制圧力もさることながら、EU の市場開放戦略による公営事業分野への民間企業参入という、別の事情が働いている（Herrermann2000）。例えばエネルギー供給事業については、1988 年の EC 委員会白書「エネルギーに関する域内市場」による市場開放への基本方針以降、特に公共部門によるエネルギー供給の独占性に対する批判が次第に高まってきた。94 年には、複数の加盟国における電気・ガス供給事業の独占的状态に対して EU 委員会が流通の自由化をうたう条約違反として提訴している。96 年末には EU 議会が電気市場に関する規則を可決し、エネルギー供給に関する市場開放圧力は一層高まった。

またごみ収集・処理事業については、96 年施行の循環経済・廃棄物法が大きな制度変化をもたらしている。同法はリサイクルの一層の進展を促すために処理業務への民間参入を明確にする一方、再生可能なごみは民間企業が回収・再資源化し、家庭ごみ・資源化不能ごみは自治体が収集・処理するという分担関係を作り出した。燃焼・埋め立てを行うごみは高額な設備を要するため、公的インフラによって処理されるべきとの考え方から、自治体には廃棄物処理に関する計画権限とともに設備投資の任務は引き続き課されているが、資源化可能なごみの大半は民間企業へと委ねられた。また、家庭ごみについても自治体の多くは民間企業に業務を委託しており、自由化・市場開放圧力の下でこうした外部委託化は増加する傾向にある。

以上のように、自治体の公共施設・公企業分野における外部化の進展には、EU や連邦レベルでの市場開放圧力が働いていたことがわかる。こうした中で、自治体行財政におい

ては次のような問題が台頭してきている。

第一に、19世紀来の自治体の政策分野である生活インフラ供給 *Daseinvorsorge* からの撤退をどう捉えるかという問題である。この分野は、19世紀末の工業化・都市化のなかで、「近代の大衆化された生活形態を余儀なくされた人間が生活上必要とする給付」(Forstoff1938)を提供するものとして、都市自治体がガス、上下水道、電気といった生活インフラを建設し、自ら供給を担ってきた経緯がある(Blotevogel1990)。こうした自治体の伝統的分野を民間に開放することは、自治体の真に自治的な政策分野の一端が掘り崩される意味を持つ。また、自治体の歳出構造で見たように、社会扶助をはじめとする義務的事務にかかる経費が、投資的経費を中心とする自治的事務への資源配分を圧迫している状況があるなかで、さらにこうした生活インフラ供給事業をも縮小させていくことは、自治体機能を義務的事務に矮小化していくことにも繋がりがかねない。

第二に、地域経済社会に対する自治体の政策的・戦略的影響力が要請される一方で、自治体事務事業の外部化を通じて自治体の守備範囲が縮小され、行政の総合性や政治的・政策的影響力の低下が進むという矛盾が生じていることである。これはごみ収集・処理事業を例にして言えば、次のようなことである。業務の多くが民間の主体に移転されることによって、自治体にとってごみの総量を把握し、処理施設の計画を立てることが一層困難となっているのである。ごみ処理事業の多くが外部化されても、処理施設への設備投資や地域における廃棄物削減への計画策定の責任・権限は自治体に残されている。しかし、民間の主体が収集する廃棄物の量を自治体が把握できなければ、ごみ政策にかかわる計画立案における予測不可能性や不確実性が増すことになるのである(Andersen1998)。

第三に、自治体財政への影響である。民営化の背景には、EUの市場自由化コードのほかに、自治体の財政難の元での資産売却という目的も大きくかかわっている。エネルギー供給以外の分野では、EUの圧力よりも各自治体の財政整理の文脈での民営化が多く、財政危機の深刻化や再建団体化を避けようとする動機からの民営化の方がなお量的には多い。とはいえ、公企業の民営化は自治体にとって料金収入を失う意味ももち、自治体にとっての料金収入の損失は年額30億ユーロにのぼるとの試算もある(Herremann2000)。また、ごみ処理の例にも触れたように、採算性の高い分野が民営化される一方で、自治体には負担の重い分野のみが残るという状況も生まれている。福祉分野においても例外ではなく、例えば民間営利主体による介護施設が軽度の要介護者のみを扱い、自治体が重度のケースを引き受けるという、民間主体による「いいところ取り」も指摘される(Jann 2004)。

こうした問題が示唆するように、ドイツの自治体では、直営事業の外部化を決して手放しで容認しているわけではない。外部化に際して、90年代には例えば自治体出資の株式会社・有限会社形態が優勢であったが、近年はむしろ、自治体の影響力を行使しやすい公法人形態が選好される傾向にある。90年代のNPMが象徴するような、民間部門至上主義はやや翳りをみせてきているといえよう。

(3) 自治体行財政改革と住民参加への動き

自治体と民間企業とのせめぎ合いと同時に、自治体の意思決定過程における議会と住民直接参政システムとのせめぎ合いも生じている。90年代に各州で行われた市町村令改正によって、住民発議、住民請求、住民投票といった住民の直接参政制度が整備された。各州自治体ではこれに基づいた住民発議や住民投票の件数が著しく増加しており、住民の政治

的影響力への期待が高まっている状況が窺える。またこうした直接参政権の行使に限らず、自治体における将来計画策定への参加、地区単位の集会開催、行政と住民団体の協議、各種団体の円卓会議開催など、住民が行政的意思決定に参画しうる多様なチャンネルが開かれるようになった。

こうした自治体意思決定の枠組み変化の下で、各自治体は「市民自治体」Bürgerkommune とのスローガンを掲げ、参加への各種チャンネルの整備とともに、自治体業務の運営を市民団体に委ねるための条件整備に乗り出している。90年代に自治体行政改革を席卷した新制御モデル（ドイツ版 NPM）では、住民を専ら顧客すなわち公共サービスの選択者としてのみ捉え、意思決定や運営に参画するものとしては捉えていなかったのであるが、この改革モデルの熱狂が次第に醒めるにつれ、改革の指導理念が再検討されるようになったのである。行政改革の旗振り役であったシンクタンクとしてベルテルスマン財団や自治体行政簡素化協会があり、これらは自治体間比較のプロジェクトをはじめ、擬似的な競争の導入に力点を置いたネットワーク活動を展開していたが、近年ではむしろ市民参加重視の改革モデルの提示を行うようになった。

住民参加の動きは、意思決定過程への参画のみならず、自治体事務事業の外部化の受け皿としての市民団体ないし非営利団体への注目という形でも現れている。ドイツでは 2000 年に財団法人に対する税制上の優遇策が導入されるとともに、02 年には財団法が改正され、従来よりも小額の財産を以って財団設立が可能となったことを受け、ここ 10 年ほどの間に数千の財団が新設されるという「財団ブーム」が生じている。これらの多くが学術研究、教育、文化芸術、環境保護、福祉などの分野における公益目的で設立されたものである。財団形態を採ることによって、活動の持続性を担保されることになり、社会的信頼を得るとともに、自治体の中核的業務を受託することが可能な法的形態を得ることにもなる。主として自治体からの業務委託費のみで維持される財団も多く、外部化の受け皿の条件整備はこれによって大きく進展したとも考えられる。

特に民間委託が進展した分野としては社会保障が突出しており、児童・青少年扶助法改正に伴う民間保育所の増加、社会扶助における受給者自立促進施策に際しての民間団体への業務委託など、社会福祉分野の民間団体に対する事務の委託が進められた経緯がある。そのほかの分野では、図書館など社会教育施設、劇場やコンサートホールなどの文化施設、プールや体育館などスポーツ施設の運営委託費や、こうした分野で活動を行う非営利団体への助成が特に重点的に進められている。

他方、市民参加への関心の高まりを背景に、市民参加に関する現状分析と発展方向・行動勧告の検討を行うために、連邦議会内部に調査委員会「市民参加の未来」が設置された。同委員会は 02 年に報告書をまとめるに至っているが、そのなかで自治体のレベルにおける市民参加促進の条件作りの必要性にも言及し、ここ 10 年で市民参加の場が大幅に増加してきたことを評価しつつ、なお特に次のような条件整備が必要であるとしている。すなわち、自治体の財政難の下で任意的自治事務への財政的余地が制約されていることや、自治体事務の 9 割以上は連邦・州・EU の何らかの規制の下にあることから、自治体の裁量下にある事務は著しく限られている。義務的事務の一部についても市民団体等に委ねるケースが見られるものの、「市民自治体」の理念を十分に発揮できる場としては任意的自治事務の余地をより拡大すべきである、ということである。また現在の自治体での市民参加への動きについて、「市民を顧客として捉える行政改革の後、行政と自治体政治とは、市民をその政

治的機能に組み込み、公共サービスの協働者として捉えることに、まだ十分に成功していない」(Enquete Kommission 2002) としている。

以上のように、公共サービスの協働化をめぐるのは、「市民参加の未来」委員会のやや悲観的な現状認識と財政分析に現れる事務事業委託の実態との間には食い違いが見られる。このことは、自治体の財政事情や EU による市場開放圧力といった事情から事務事業委託・外部化が先行する一方、委託に関わる意思決定のあり方や外部化された業務へのコントロールのあり方などの点が、未だ十分に整備されていないことを表しているものと考えられる。

第2章 ハルツ IV 法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展

はじめに

ドイツの自治体は、とりわけ 1990 年代以降現在に至るまで、厳しい財政状況の下に置かれてきた。その主な原因は次の諸点にあると考えられる。第一に、これはドイツに限らず各国に共通した傾向といえるが、分権化の潮流の下で、中央政府から地方政府へと移譲される事務事業が増える一方で、それに必要な財源が必ずしも移転されてはいないということである。加えて EU 通貨統合のための財政安定化協定による、財政赤字の対 GDP 比 3 % 以内という財政規律を達成するため——もっともドイツは 3 年連続でこの協定に違反しているのだが——経費削減が進められる際、往々にして地方政府にそのツケが回される結果となっているという事情もある。

第二に、企業課税の減税競争の下、ドイツでは特に地方税である営業税の課税ベースが縮小され、市町村の税収が掘り崩されてきたという経緯がある。加えてドイツ統一に伴うコストの市町村負担分として、営業税納付金（地方税である営業税の一定割合の拠出）が引き上げられ、地方税の純収入をさらに減少させる結果をもたらしている。

第三に、高失業率の下で社会扶助受給者が増加し、自治体¹の財政負担を重くしたことである。「社会保障の最後の網」と呼ばれる社会扶助は、基本的には自治体の自治事務とされ、その財政負担も自治体によって担われてきた。しかしこれにかかる経費は自治体の最大の歳出項目となっており、この費目の膨張が他の政策分野に投じるべき財源を侵食している状況がある。

こうした状況の下、社会扶助制度を含む雇用政策の抜本的な再編を目的とする「労働市場における現代的サービスのための第四法（以下ハルツ IV 法と略す）」²が 2003 年末に成立した。同法は、2002 年 3 月に設立された諮問委員会——委員長であるフォルクスヴァーゲン取締役 Peter Hartz の名を冠してハルツ委員会と呼ばれる——の報告に基づく一連の雇用政策改革に位置づけられるが、上記のような自治体の財政状況に鑑みて、特に自治体の社会扶助費負担問題の抜本的解決をも企図したものであった。

本稿は、このハルツ IV 法による社会扶助制度改革と自治体財政の関係について、特に次の二点を中心に論ずることを課題とする。第一に、同改革によって自治体の社会扶助費負担問題はどのような形で解決されようとしているかである。これについては、ハルツ IV 法によって新設された社会法典第二編「求職者のための基礎保障」（以下 SGBII と略す）³による連邦・州・自治体の財政負担関係の変更とその経緯の検討を通じて論じていく。また第二に、雇用政策の内、特に長期失業者の労働市場への統合においてこれまで自治体が果たしてきた役割はどのような意義をもち、またこの改革を通じてどのような変貌を遂げようとしているのかである。この点は SGBII の実施主体をめぐる議論と経緯を検討することを通じて明らかにしていく。

¹ 以下にいう「自治体 Kommune」とは、社会法典第二編中の用法として、郡および特別市（郡に属さない市）を指すものとする。「市町村 Gemeinde」は特別市および郡所属市町村を指す。

² Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I, S.2954. 同法は、社会法典第二編の制定とそれに伴う約 60 件の他法改正・新設を含む一括法である。

³ Sozialgesetzbuch Zweites Buch, “Grundsicherung für Arbeitssuchende“. なお、社会法典第 12 編とともに、ドイツ社会法典研究会による邦訳（厚生労働科学研究費補助金「生活保護における自立支援プログラムの検討」（主任研究者布川日佐史）平成 17 年度中間報告書）がある。

そこで以下では、次のような構成で論じていく。まず、ハルツ IV 改革に至る経緯を概観することで、同改革がなぜ、自治体財政危機の解決策としての課題を担うことになったのかを明らかにする。次いで、この改革のアウトラインを略述するとともに、前述の二つの論点に立ち入って検討を行う。また、施行後半年を経た時点での自治体財政負担状況に関する暫定的なデータを用いて、SGBII の自治体財政への影響について考察する。

1. ハルツ IV 改革の「前史」

ハルツ IV 改革に負わされた課題の重層性と、その改革の成否を検討する上での多角的な視覚の必要性を理解するために、同改革の前史を踏まえておく必要がある。以下は少々長い前置きとなるが、改革に至る経緯を概観することを通じて、この改革が自治体財政にとってなぜ重要な意味をもつのかを明確にしておきたい。

(1) 社会扶助費の膨張をめぐる軋轢

ドイツの自治体財政において、社会扶助費は経常会計の 15% を占める最大の歳出項目であった。特に 90 年代半ば以降の失業率の上昇とともに、生活困窮に陥る人々が増加し、その結果社会扶助の受給者は増加の一途をたどった。社会扶助費は、その歳出額の大きさと膨張傾向という事情のみならず、自治体財政にとって次のような意味でも財政ストレスをもたらすものとされてきた。

第一に、「社会保障の最後の網」である社会扶助は、連邦の管轄する各種社会保障制度の網のあり方如何で、受給者の増減が左右されるということである。最も直接に関わるのは失業保険制度である。失業保険制度の改正によって失業手当受給期間が短縮され、あるいは給付水準が引き下げられれば、社会扶助の網を必要とする受給者は当然増加するという関係にある。さらに他法との関係についていえば、90 年代からの動きとして次のような状況も指摘できる。94 年に庇護請求者給付法が施行され、それまで社会扶助の網が受け止めてきた難民への生活保障が他法に移管された。また 95 年から段階実施、97 年に完全実施された介護保険法によって、社会扶助のなかにあった介護扶助は保険に代替されることとなった。さらに 03 年から施行された基礎保障法によって、高齢者や障害者の多くが社会扶助から基礎保障へと移管された。こうした経緯から明らかなように、社会扶助は連邦が他法によって「別の網」を作るまでは「最後の網」として増え続ける生活困窮者を受け止め続けるという構造にあるといえる。

第二に、社会扶助受給者増加の背景には、ドイツにおける深刻な失業問題の存在が指摘できるが、この高失業は国民経済上の問題、あるいは社会構造上の問題であって、自治体が政策上の責めを負うわけではないということである。しかもこうした失業問題や社会問題を根本的に解決することは自治体の政策的能力を超えたものである。無論、自治体が地域的な雇用政策や地域振興政策を通じて、地域レベルでこうした問題に取り組むことはできる。とはいえ自治体の側は、第一の論点ともあわせて、社会扶助費膨張の原因者ないし責任者は連邦政府であると捉えている。

第三に、社会扶助は自治体の自治事務であったものの、連邦社会扶助法 BSHG⁴ および各州施行法によって規制され、自治体にはほとんど裁量の余地がない、委任事務にも等しいものであったことである(Inhester 1998)。実際、バーデン・ヴュルテンベルク州憲法裁判所

⁴ Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961, *BGBI. I*, S.815.

の判例では、「市町村・市町村連合による社会扶助事務の執行は、本質的に連邦法上の規定に則って執行されるものであり、従って自治事務におけるような企画構成の余地は全くない」⁵との見解が示されている。このように、自治体の裁量の余地がない事務であるにもかかわらず、形式的には自治体の「自治事務」とされ、その費用は全て自治体が負担するものとされてきた。社会扶助費の増加は、こうした裁量の小さい事務にかかる費用が、自治体本来の自治的な事務——とりわけ地域的なインフラ整備——の余地を狭めるという側面もあり、自治体の財政ストレスを大きくしてきたといえる。

(2)自治体における「就労扶助」への取組み

高失業の下で社会扶助費が膨張し、自治体の本来的自治事務を圧迫していた状況は、前述のように自治体にとって多くの矛盾を孕むものであった。とはいえ自治体はそれに対して手を拱いていたわけではない。自治体が社会扶助受給者への自立・就労支援に取り組むことによって受給者が一般労働市場（社会保険適用の雇用）に職を得ることができれば、自治体は社会扶助費をそれだけ削減できるばかりでなく、元受給者が再度失業したとしても、その後は失業保険の網で受け止められることになる。その意味で、自治体が社会扶助受給者の自立・就労支援に取り組むことは、その負担を失業保険制度へと押し戻す意味をもっていた。

旧 BSHG 第 18 条～第 20 条は、自治体が「就労扶助」Hilfe zur Arbeit という施策に取り組むべきことを定めていた。連邦政府は 96 年に同法を改正し、従来からあった就労扶助の規定を拡充強化するとともに、自治体が提供する職への就労や教育訓練を拒否する受給者への罰則規定をも盛り込み、就労扶助政策の促進を図ったのであるが、それによると自治体は次のような就労支援施策を行うものとされていた。すなわち、一般労働市場で雇用された社会扶助受給者への最長 6 ヶ月の付加的給付（第 18 条第 5 項）、雇用主に対する補助金（第 18 条第 4 項）、若年失業者に対する雇用機会創出（第 19 条第 1 項）、一般労働市場でない職（公的雇用や非営利団体等の雇用）への就労に対する労働対価や追加費用補償（第 19 条第 2 項）、扶助申請者の職業訓練・職業教育機会の提供と当該期間における生計扶助プラス追加経費補償の支給（第 20 条）等である。

とはいえ、自治体はこうした連邦による就労扶助強化策以前に、すでに積極的な労働市場政策に取組み、多くの実績を挙げていた⁶。90 年代半ばにドイツ都市会議は加盟都市に対して就労扶助の実施状況についてアンケート調査を実施しているが、それによると自治体の取組みは次のような状況であったことがわかる(Fuchs 1997)。93 年時点での調査に比較して、96 年現在の調査結果では、自治体の就労扶助による雇用総数は 67%も増加したとされる。雇用形態別でいえば 32%が自治体、11%が公営企業、7%が民間企業、23%が福祉団体、その他民間団体 27%となっているが、自治体の規模によってこの比率は多様であるほか、93 年調査に比べると徐々に自治体雇用から民間雇用へのシフトが見られることも指摘されている。なお、アンケートに回答した 186 都市のうち 157 都市において、市が全額出資ないし共同出資する雇用創出企業が設立されており、受給者の職業訓練・教育、公益的雇用、民間企業への就労斡旋等の業務を担っていた。96 年の実績に基づく同調査の推計では、この就労扶助の枠組による雇用創出はドイツ全体で約 20 万件、出資企業による雇

⁵ Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, DVBl. 1994, S.206, In: Schoch/ Wieland (1995), S.102.

⁶ 就労扶助政策については、布川（2002）、武田(2003)参照。

用創出はそのうち 12 万件とされている。以上のように、自治体による就労扶助は、失業問題が深刻さを増していた 90 年代半ば以降、大きな成果を挙げてきたものといえる。

(3)連邦政府による MoZArT プロジェクト

自治体による前述の地域的な雇用政策の実績に加え、2001 年からは就労扶助における労働局（職安）と自治体との連携も試みられるようになった。MoZArT（Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern：労働局と社会扶助実施主体の協働の改善のためのモデルプロジェクト）という名称のこのプロジェクトは、後述するハルツ IV 改革の予備実験ともいえるものである。連邦雇用庁（現連邦雇用エージェンシー）の地方機関である労働局（現労働エージェンシー-Agentur für Arbeit、以下 AA）は、失業保険の枠組みにおける給付および職業斡旋・訓練を実施していたが、自治体の就労扶助が活性化するにつれ、労働局と自治体との連携のあり方が問われるようになってきていた。もとより自治体は BSHG の実施主体であり、労働局は雇用促進法の実施主体というように、拠って立つ法的根拠も異なり、また自治体と連邦という異なる政府レベルの機関であるという相違はあった。とはいえ、失業者への就労支援という施策において、両者の業務には多くの共通点があり、また特に失業給付のうち税財源による失業扶助に関しては、その給付水準が低かったことから社会扶助を併給するケースも多く、両者の連携の必要性は予てより叫ばれてきたところではあった。

こうした状況を受け、連邦政府は 01 年からの 2 年間を期限に、30 団体を指定したパイロット・プロジェクトに着手した。両主体の連携とは次のような内容をもつものである。第一に、社会扶助受給者と失業扶助受給者に関するデータを相互に交換し、把握しあうこと。第二に、自治体と AA が共同で設立した機関（ジョブセンター）に対してそれぞれの業務を委託すること。第三に、両者の就労支援措置を相互の受給者に対して開くこと、すなわち雇用促進法に基づく就労支援措置を社会保険上の受給要件を満たさない生計扶助受給者に、また BSHG に基づく就労扶助措置を社会扶助受給者でない失業者に、それぞれ適用しあうこと⁷、である。

このプロジェクトの結果については、プロジェクト期間終了後の 03 年 10 月に記者発表において短評がなされた後、04 年 7 月には最終報告書(Infas 2004)が出されている。ここでは幾つかの解決されるべき問題が指摘されているものの、概ね自治体と AA の協働に関しては積極的な評価を下し、その時点ですでに成立していたハルツ IV 法の下で、この協働がさらに進展することを期待するものとなっている。

(4)市町村財政改革委員会

そもそも「ハルツ IV 法」の生みの親であるハルツ委員会は、ドイツにおける高失業への対策として、労働市場政策の活性化を目指す目的で設置されたものである。しかし同時に、この労働市場政策ないし社会扶助と失業扶助の統合という検討課題は、自治体財政の建て直しをも射程に含むものであった。ハルツ委員会と並行して 02 年に市町村財政改革委員会が設置されたことは、まさにこの事情を背景としている。ドイツの連邦制的財政システムの中で、自治体財政は往々にして上位団体の財政負担のツケを引き受けるという地位

⁷ Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Träger der Sozialhilfe vom 20. November 2000, BGBl. I, Nr.51.

に置かれてきた。すなわち、分権化の下で事務事業の地方移譲が進む中、それに対応する十分な財源移転が行われてこなかったのである。この結果生じた深刻な自治体財政危機への解決策を探ることが同委員会の任務であった。

同委員会には、市町村税部会と社会扶助／失業扶助部会とが設けられたことから察せられるように、営業税を中心とする市町村税の拡充と、社会扶助改革による自治体の負担軽減とが、自治体財政再建の両輪と位置づけられていた。しかし、営業税改革については財界の強い反発もあって同部会での合意がならず⁸、他方で社会扶助／失業扶助部会は前述のハルツ委員会と同様に、両給付とその実施体制の統合を勧告する結果となった。両部会の結論を経て開催された市町村財政改革委員会では、この問題に関して最終的な決着を得るに至らず、結論は連邦議会と連邦参議院との合同による調停委員会に委ねられた。その結果、市町村税改革はひとまず措かれたまま、社会扶助改革が先行的に実施されることとなった。それゆえハルツ IV 改革は、頓挫した市町村税改革の分まで、自治体財政への負担軽減という課題を担うこととなったのである。

(5)「牽連性原則」をめぐる州と市町村の動き

社会扶助に典型的にみられるように、自治体の権限や裁量の余地が極めて限られているにもかかわらず、その財政負担が専ら自治体に課されているという問題に関して、自治体代表団体⁹は絶えず批判を行ってきた。この問題を考える上で注目されるべき概念として、「牽連性原則」Konnexitätsprinzip に言及しておく必要がある。これは、業務の権限・責任の所在と財政負担責任の一致を求める原則であり、両者が乖離した場合に生ずる「モラルハザード」（ないし財政錯覚）による過大な支出を防ぐための原則といえる。自治体代表団体が言い換えるところによれば、「注文した者が払え Wer bestellt, bezahlt!」というわけである。

州・自治体間の財政関係のなかでは、この牽連性原則はとりわけ、自治体間財政調整制度のあり方を問う論点として登場する。社会扶助が自治事務であるという建前から、州や連邦はこれに対する直接の補助金を交付することができない。それゆえ、膨張する社会扶助費に対する財源上の手当ては専ら、州による自治体間財政調整を通じた一般財源保障の枠組で行われることになる。しかし州は自らも苦しい財政事情の下で、自治体の一般財源を十分に保障してきたとは言いがたく、それゆえ財政調整制度に対する自治体の不満はますます大きくなってきていた。

こうした中、自治体代表団体は、財政調整制度に関する牽連性原則を、各州の州憲法に盛り込む運動を展開してきた(武田 2004b)。すなわち、自治体に新たに義務的事務を課す場合、および基準の変更や社会経済情勢の変化によって義務的事務にかかるコストが大きくなった場合、こうした負担増の原因を作り出した立法者である州は、その費用を財政調整を通じて自治体に適切に配分しなければならない、という趣旨の規定を州憲法に盛り込むものである。この動きはすでにほとんどの州で実現されているが、その際とりわけ次のような規定を盛り込んでいることが注目される。第一に、州から自治体に移転される財政調整財源総額の決定手続きに関して詳細に規定すること、第二に、財政調整の総額や配分方

⁸ 営業税改革をめぐる議論とその顛末については、武田(2004a)および関野(2005)参照。

⁹ 特別市を組織するドイツ都市会議、郡所属市町村を組織するドイツ市町村同盟、およびドイツ郡会議の三団体が全国的な自治体代表団体である。それぞれの団体は州ごとに下部組織をもっている。

法の決定に際して州が自治体代表団体と協議を行うこと、である。

ハルツ IV 改革は自治体と連邦との関係が主であるため、こうした自治体・州間の行財政関係とは別の困難があり、牽連性原則を連邦基本法に盛り込むという自治体の要求は実現に至ってはいない。しかし実際のところ、後述するように、ハルツ IV 法それ自体には、まさにこうした牽連性原則の発想が組み込まれている印象がある。

2. ハルツ IV 改革の概要

(1)失業扶助と社会扶助の統合とその実施主体

2005 年 1 月に施行されたハルツ IV 法の主な内容は、BSHG を「求職者に対する基礎保障法」（社会法典第 2 編、以下 SGBII）および「連邦社会扶助法」（社会法典第 12 編、以下 SGBXII）とに再編するものであった。SGBII の表題が示す通り、この法律は稼働能力ありと判定される長期失業者（失業保険給付の給付対象外となる者）に対して、生活保障給付を行うとともに、その社会生活・職業生活への統合を支援する各種プログラムを提供することを定めたものである。これに対して稼働能力なしと判定されたケースについては SGBXII の対象とし、この部分は従来の社会扶助と同様、自治体によって担われるものとなった。

また同時に同法は、従来社会法典第 3 編に規定されていた失業給付のうち、失業扶助の部分を分離し、これを SGBII に統合するものでもあった。失業扶助とは、旧連邦雇用庁が管轄した失業給付であり、保険原理に基づく失業手当の給付期間が終了してなお失業状態にある場合に、無期限・税財源による所得保障（失業手当より給付水準は低い）を行うものであった。今改正により、従来の失業手当は失業手当 I と名称変更され、失業扶助と社会扶助とが失業手当 II として統合されることになった。これは同時に、失業扶助の給付業務を行っていた AA と、社会扶助の給付を行っていた自治体社会局との関係を再編するものでもあった。これは前述の MoZArT プロジェクトの延長上に位置づけられ、AA と自治体社会局との協同組織の設置を可能にする仕組みを盛り込んでいる。これは、AA の施設であるジョブセンター内に、AA と自治体の協定に基づいて協同体（Arbeitsgemeinschaft）を設置し、双方から職員を派遣して運営するものである。すなわち、職業訓練・職業斡旋という点で専門性をもつ AA と、長期失業者の抱える個人的問題—依存症、負債、家族問題等—へのケアに専門性をもつ自治体社会局とが、相互の資源や経験、専門性を共有して協働していくという仕組みであり、これが同法の眼目のひとつであるといえる。

ところで、ハルツ IV 法施行半年前の 04 年 7 月 30 日付で、SGBII の施行主体をめぐって同法には大きな改正（第二次改正）がなされたという経緯がある¹⁰。この改正は、同法の実施主体を AA と定めていた当初の規定に対して、自治体が単独で実施主体となる選択肢を実験条項で追加したものであり、この結果同法の実施主体には次の三つの選択肢が設けられることとなった。

第一に、AA と自治体とがそれぞれに SGBII に定められた給付を別々に実施する方法である。第 6 条第 1 項第 1 号は、同法の実施主体が原則としては AA であることを定め、また同第 2 号は、統合給付（第 16 条）、住居・暖房費の給付（第 22 条）などについては郡および特別市が実施することを定めている。つまり、AA と自治体が協同組織を作らずに、

¹⁰ Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vom 30. Juli 2004, BGBl. I, S.2014.

それぞれ独立してその業務を実施するというものである。

第二に、AA と自治体とが協同体を設立し、第一の選択肢における AA、自治体それぞれの実施業務を統一的に行うものである。これは第 44b 条に定められる組織であり、私法上または公法上の契約によって設立され、その組織形態は参加する主体、地域の労働市場、経済構造の特殊性を考慮したものとされている。

第三に、第 6a 条（実験条項）の定める選択肢として、第一の選択肢において AA が実施するとされている業務も含めて、自治体の実施主体となるものである。実験条項としての性格上、この選択肢を導入するのは 69 自治体に限定されている。

第 6c 条は、連邦経済労働省がこれら選択肢のパフォーマンスを比較し、2008 年 12 月 31 日までにその効果を検証・評価することを定めている。すなわち、上記三つの選択肢は 08 年末までのあいだ、相互にその成果を競い合うことになっているのである。とはいえ、第一の方法（分離モデル）を選択している自治体はごくわずかであり、実質上協同体モデルかオプションモデルか、という比較が専ら関心を集めている。

(2)費用負担関係と改正条項

さて、SGBII における財政負担は次のような構造になっている。まず、連邦は事務費を含む求職者基礎保障の費用を負担する（第 46 条第 1 項）。これは、執行主体が協同体でもオプション自治体でも同様である。統合給付（債務・依存症等個人的問題へのケア）と事務費に関しては包括定額化され、各執行主体に受給者数に応じて配分される（第 46 条第 2 項）。また、従来は生計扶助とともに自治体負担による住宅扶助が付加されており、この部分は連邦・州の折半による住宅手当制度を通じて費用負担されていた。SGBII においては受給者に対する住宅手当が廃止され¹¹、そのかわり自治体の負担による住宅・暖房費が別途給付されることとなった（第 22 条）。但し、連邦はこの住宅・暖房費の一定割合（当面 29.1%）を補助することとされている（第 46 条第 5 項）。

なお、SGBII の制定当初の条文では、住宅・暖房費給付は全額自治体負担とされていた。すなわち、生活保障給付と住宅費用給付との負担関係を自治体と連邦の間で交換したような形である。しかし、前述の第二次改正（04 年 7 月 30 日）は、オプションモデルの実験条項とともに、この費用負担関係に関する大きな改正をも含んでいた。成立当初の SGBII では受給者への住宅・暖房費給付は全て自治体負担とされていたが、自治体の財政負担を 25 億ユーロ軽減するために、住宅・暖房費に対する連邦負担を導入することとしたのである¹²。

この 25 億ユーロという数字の根拠は定かではないが、この間の連邦政府による減税政策の下で市町村の損失が、2004 年については 35 億ユーロ（うち 22 億が直接的な税収減）とされていること¹³から、こうした数字をもとに、両院調停委員会において自治体との妥協の途を探った結果ではないかと考えられる。この妥協によって、ハルツ IV 実施に難色

¹¹ 住宅手当は Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970, BGBl. I, S.1637.に定められ、一定の所得制限の下で普遍的な住宅費用への給付として実施されてきた。ハルツ IV 法によって改正され、各種社会給付の受給者は対象外とされた。

¹² Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 30. Juni 2004, Bundestag Drucksache Nr. 15/3495.

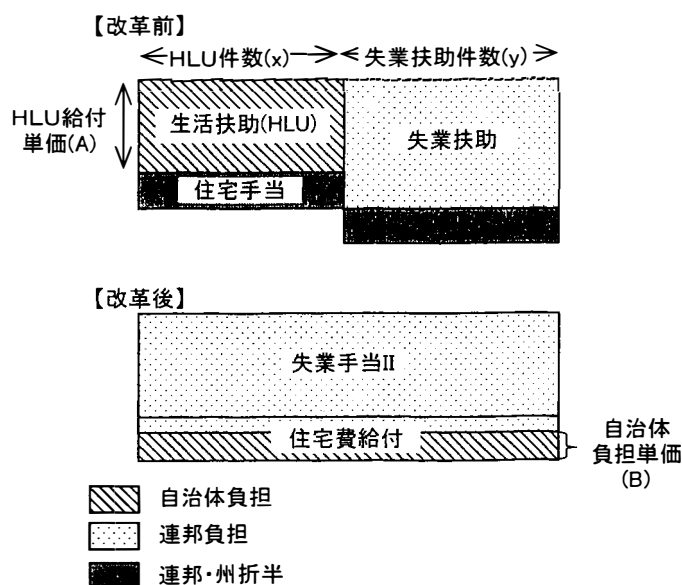
¹³ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 3. Juli 2003.

を示していた自治体代表団体との合意を得ることができ¹⁴、改革はようやく路線に乗ったものともいえる。前述の連邦の住宅費補助率 29.1%は、この 25 億ユーロの自治体負担軽減を前提として逆算して求められたものである。

さて、第二次改正によって追加された SGBII 第 46 条第 5 項以降を見てみよう。まず第 5 項は次のように定める。「連邦は第 22 条第 1 項に基づく住居および暖房に対する給付について、自治体が労働市場における現代的サービスのための第四法による年額 25 億ユーロの負担軽減を保障する目的で、費用負担を行う。」すなわち SGBII の条本文文において自治体の負担軽減額 25 億ユーロが明記されたことになる。その上で第 6 項は、05 年については連邦の住宅費負担率を 29.1%と定めるが、その後のこの負担比率の見直し方法を定める次のような規定をも盛り込んでいる（このことから「改正条項 Revisionsklausel」と呼ばれる）。「この比率は 2005 年 3 月 1 日および 2005 年 10 月 1 日に検証される。検証の結果、自治体に対する年 25 億ユーロの負担軽減を超過あるいは不足していた場合には、連邦の負担率は 2005 年 1 月 1 日に遡ってこれに対応するよう調整される。2005 年 10 月 1 日の検証においてはさらに、2006 年に関する連邦負担比率を定める。」さらに第 7 項、第 8 項は 07 年以降についても同様に検証に基づく連邦負担比率の見直しを行っていく手続きを定めている。第 9 項はこの検証方法に関する詳細な規定を同法付則で定めるとした。

「付則」は、この改革によって自治体にもたらされる負担軽減要素と負担増加要素とを列挙し、前者が後者を 25 億ユーロ上回るように連邦負担比率を算出する際の計算方法や基礎にする統計について、きわめて詳細に規定している。これに従って自治体にとっての財政負担の増加・軽減要素を整理すると次のようになる。なお、図 2-1 はこの負担増減の主なものについて簡略に図式化したものである。自治体の主たる負担増加要素は、SGBII 受給者に対する住宅・暖房費給付である。その他、受給者の抱える個人的問題（依存症、負債、家族問題等）への相談・支援である統合給付、これらの給付に必要な人件費・物件費等（但しその一部は連邦負担）、および旧制度に基づく住宅手当が付則には挙げられているが、これらについては図では省略している。他方自治体の負担軽減要素の主なものは、旧 BSHG に基づく社会扶助給付のうち、SGBII 受給者に相当する部分の生計扶助（Hilfe zur Lebensunterhaltung, HLU）である。その他に旧法に基づく就労扶助や、これら給付に要した人件費・物件費等が挙げられているが、これらについても図では省略している。なお、州については従来連邦と折半で負担してきた住宅手当が廃

図2-1 自治体・連邦の財政負担関係の変化



* 生活扶助受給者のうち、稼働能力なしと認定された者はSGBXIIの対象となった。この分については上図では省略している。

¹⁴ 例えば都市会議の報道発表参照：Pressmitteilung des Deutschen Städtetags vom 1.Juli 2004.

止されることで、全くの負担減となる。しかし、この州の負担軽減分については全て、自治体への財源移転として取り扱われることが前述の両院調停委員会で定められ、その配分方法については各州の立法に従うこととなった¹⁵。

以上のような、住宅費の連邦負担率の算出方法とその改定をめぐる詳細な規定の仕方は、前述の州・自治体間関係における牽連性原則と両者の協議という各州での動きを髣髴とさせる。SGBII のこうした規定は、州・市町村間の行財政関係をめぐる軋轢とそこから得た経験を、連邦・自治体間関係に適用した典型例とも考えられる。

さて、ハルツ IV 法は 03 年 12 月に成立し、05 年 1 日に施行されたのだが、この施行前に 4 回もの改正が行われている。多くは細部の改定や他法との関連での修正であるが、前述の第二次改正はその中の最大の改正であった。法制定経過のなかで論議を呼んでいた二つの重要な論点、すなわち SGBII の実施主体と連邦・自治体間の負担配分とがここで改めて見直されたものといえる。そこで次にこの二つの点について、立ち入って検討を加えていきたい。

3. SGBII の実施主体——協同体かオプションモデルか

(1) 実施主体をめぐる議論

実験条項による試行を経て、最終的にどちらのモデルに統一されていくのか、あるいはいずれのモデルが望ましい執行主体なのかについては、見解は真二つに分かれているといえてよい。実際、市町村財政改革委員会の失業扶助／社会扶助部会の答申においてもこの点は合意に達せずに、複数モデルの提示に終わったという経緯がある¹⁶。

特に注目すべきは、自治体代表団体の間でも実施主体のあり方については見解の相違があるということである。特にこれまで社会扶助の実施主体であった郡と特別市それぞれを組織するドイツ郡会議とドイツ都市会議とは、この点に関しては真っ向から対立している。ドイツ郡会議は協同体モデルに対して批判的であり、オプションモデルを積極的に推進する立場であるのに対し、ドイツ都市会議はオプションモデルに懐疑的であり、むしろ協同体モデルを支持している。以下、両者の見解の相違を整理してみよう。

まず、ドイツ都市会議は、03 年の市町村財政改革委員会答申の時点から、失業扶助と社会扶助の統合と連邦雇用エージェンシーを主体とするその実施について、肯定的な立場を示していた。同委員会の最終会議で両扶助の統合が合意された後、都市会議代表は次のようなコメントを発表している。失業扶助・社会扶助の統合が連邦の責任において行われるべき、という点で委員会の多数意見が一致をみたことに歓迎の意を表する。我々が長い間要求してきたのは営業税の現代化（これは実現しなかったが——引用者）と社会扶助費負担の軽減であり、「市町村財政改革の動きは、正しい方向に進んでいる」、というものである¹⁷。

またその一年後、SGBII 第二次改正に向けての 04 年 6 月末の両院調停委員会の結論を受けてのコメントは次のようなものである。まず、調停委員会が都市会議等の主張を受け入れて、住宅費に連邦負担を導入することとし、その負担率の今後の見直し手続きを盛り込む改正を行うことで合意したことを高く評価した。その上で、「同法にはなお細部に問題は

¹⁵ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 1. Juli 2004.

¹⁶ Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003).

¹⁷ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 3. Juli 2003.

あるが、都市会議は協働に積極的に関わっていく所存である」としたものの、同時に決定されたオプションモデルの導入に関してはほとんど言及していない¹⁸。

さらにその一年後、05 年 9 月に行われた連邦議会選挙に先立って、都市会議は 10 項目からなる要望書を各党に提出したが、その中でハルツ IV に関して次のような見解を示している¹⁹。まず、ハルツ IV 法に盛り込まれた 25 億ユーロの自治体負担の軽減は必ず実現すべきであることを強調した。その上で、ハルツ IV 改革の今後について次のように述べた。「失業とのたたかいは国民的任務であり、地域共同体の業務にのみ帰せられるべきものではない。それゆえ、連邦は失業問題の結果としての財政負担責任を免れない。失業者への基礎保障に関する財政責任の自治体化には、都市は断固反対する。」また、今後なお必要な法改正の手続きに関して、次のように述べている。自治体に関する法律やその執行を自治体が担うような法律の立法過程に対して、ほとんどの州が州法の立法過程への自治体の参画を認めるようになっており、また各州憲法に「牽連性原則」を盛り込むに至った。「いまや連邦もこうした州の取組みに倣うべきである。」

これに対してドイツ郡会議の見解はどうだろうか。まず、03 年の市町村財政改革委員会最終会議を終えての郡会議のコメントは次のようなものであった。郡会議は同委員会において、これまで社会扶助の責任を担ってきた郡の役割を強調してきた。失業扶助と社会扶助を統合した新給付については、「連邦雇用庁が主管するという改革案は誤った道である。社会政策的観点からも、住民への近接性ということからも、郡が担うべきである」として、委員会の結論に失望を呈している²⁰。

また、SGBII 第二次改正によるオプションモデルの実験条項導入に際してはこれとは全く逆に、この結論を強く支持するコメントを出している。すなわち、「長期失業者に対する自治体の責任をめぐる郡会議の苦しい戦いはついに成果をみた」「ドイツ郡会議は、調停結果としての自治体オプションを建設的に支援する用意がある」というものである²¹。

なお、郡会議は 04 年末に 11 の郡が SGBII の違憲性を問う訴訟を起こしていることについて、これを積極的に支援する立場をとり、特に同法が以下の点で大きな問題を抱えていると指摘した(Henneke 2005)。第一に、同法第 6 条第 1 項が自治体の事務を規定していることについて、自治体の事務に関する立法は州の権限であり、連邦法が自治体に直接事務を委任することは、基本法に定める連邦制の原則に抵触すること。第二に、連邦の機関である AA と自治体とが協同体を設置することは、基本法第 83 条以降に定める各政府の権限範囲の明確化に抵触する混合行政に当たること。第三に、同法が自治体に約束する 25 ユーロの負担軽減の実現如何の疑わしさに加え、軽減そのものが地域間格差に配慮していないことが問題であるとする。特に社会扶助に比べて失業扶助受給者の世帯数が多い地域、すなわち郡および東部州の自治体に対して財政負担は不利な結果となるという問題を指摘した。

その他に郡会議がオプションモデルを支持する理由としては次のようなものが挙げられている(Henneke 2004)。第一に、自治体は長い間社会扶助の実施主体であったことを通じて、個人的困難や社会的問題を抱える失業者の労働市場への統合に成果を挙げてきたが、協同体モデルでは、この専門性と体制を AA は一から作り上げねばならず、自治体はこれを失うことになる。第二に、受給者や地域的な労働市場への近接性という点で、自治体は集権

¹⁸ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 1. Juli 2004.

¹⁹ Deutscher Städtetag, Zehn Forderungen für eine zukunftsfähige Stadtpolitik vom 27. Juli 2005.

²⁰ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 3. Juli 2003.

²¹ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 1. Juli 2004.

的な連邦雇用エージェンシー・AA に比べて優れている。第三に、各地域の社会経済的諸事情によって多様な失業問題に対して、自治体はより弾力的に対応できる、というような諸点である。

以上のことから、都市会議と郡会議の主張の相違は次のように整理される。まず、都市会議の見解の焦点は次の点にあるといえよう。失業問題はそもそも国民経済レベルの問題であり、失業の社会的コストともいえるべき「求職者への基礎保障」は基本的には連邦が財政負担を含めて責任を負うべきである。自治体も AA との協働を通じてこれに参画していくことには異議はないが、その際に自治体への負担転嫁が行われないう、連邦の立法過程への参画を求めていく必要がある、ということである。これに対して郡会議の主張は次のように要約できよう。これまでの就労扶助政策における自治体の実績を踏まえ、郡は地域の雇用政策に積極的に打って出る用意がある。連邦の機関である AA にこれを委ねることは、自治体の政策領域の縮小と自治の後退につながる、というものである。

無論、こうした主張の背景には、都市と自治体の異なる事情がある。都市では、納税者の郊外流出と長期失業者の滞留という問題を抱え、この問題には財政負担の上でナーバスにならざるを得ないという事情がある。財政事情はとりわけ郡より都市でより厳しい状況となっており、社会扶助費に圧迫されてここ 12 年間投資的支出が連続して絶対減を続けているという状況は、都市間競争の激化するなかでの各都市にとって死活問題にかかわるともいえる。郡については、SGBII の執行主体の行方が郡の存在意義に関わるという事情がある。03 年の数字で言えば、郡の経常会計・資産会計をあわせた歳出の 63.0% は社会保障関係費であり、なかでも社会扶助給付費が 31.7%（特別市では 9.2%）を占めている²²。このことから窺い知れるように、SGBII の実施主体が協同体に限定されてしまうと、郡の管掌する業務の 3 分の 1 にあたる部分がその権限から抜け落ちてしまうということになる。郡はまさにこの点に危機感を募らせているのである。

(2)実施主体選択の状況と選択の動機

各自治体の実施主体の選択は、協同体モデル 362 自治体（256 郡 110 市）、オプションモデル 69 自治体（63 郡 6 市）、分離モデル 4 郡という状況にある。オプションモデルは実験条項によって 69 自治体（連邦参議院の議席数に従う）と限定されているため、この選択の分布はオプションモデルの不人気を反映するということではない。また、オプションモデルを選択した自治体のほとんどが郡であるという状況には、前述のような都市会議と郡会議との立場の相違も反映されていると考えられる。では、各自治体はそれぞれどのような動機をもって実施主体を決定したのだろうか。

表 2-1 は、こうしたモデル選択による自治体の各種データを示したものだが、これらの比較を通じて、実施主体の選択動機は何かについて推測してみたい。なお、AA と自治体とがそれぞれ別々に規定の業務を行うモデル（分離モデル）については選択自治体が少ないため、以下では検討の対象外としておく。また、都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）の 4 都市（ブレーメン州はブレーメン市とブレーマーハーフェン市からなる）については、その特異性のため、検討対象のデータから除外した。さらに、東部州と西部州とでは社会経済状態や自治体の財政状態、および自治体の規模等についてなお大きな相違があり、また SGBII の実施主体としての郡と特別市との間には制度上の相違があるので、

²² Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, 2003 に基づき計算した。

表2-1 実施主体モデルによる自治体特性の比較

自治体区分	郡				特別市			
	西部州		東部州		西部州		東部州	
実施主体の区分	協同体	オプション	協同体	オプション	協同体	オプション	協同体	オプション
自治体数	188	45	68	18	81	5	25	1
平均人口	189,078	211,865	114,171	126,064	198,114	157,083	137,277	101,232
地域別GDP／人口（€）	22,652	22,269	15,093	16,147	39,508	36,188	23,776	25,470
郡經常会計歳出（一人当たり€）	623	658	667	701				
市町村經常会計歳出（同上）＊	1,217	1,234	873	967	2,359	2,067	1,830	1,453
市町村税収（同上）＊	600	602	271	282	875	903	404	382
税収／市町村歳出比（％）＊	49.3	48.8	31.0	29.1	37.1	43.7	22.1	26.3
失業率	7.5	7.6	18.6	19.5	10.7	10.1	18.2	13.0
失業者の内（％）								
25歳未満	12.7	12.6	11.3	11.6	9.9	11.5	12.0	11.9
長期失業者	33.2	33.9	43.9	44.9	38.9	37.7	44.3	40.1

＊市町村經常会計、租税収入等のデータは、郡においては各所属市町村のデータの純計。

＜資料＞Statistische Ämter des Bundes und der Länder, GENESIS Online regional の郡・特別市単位統計を用い、上記区分ごとに集計した。

都市州の4都市（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン・ブレーマーハーフェン：いずれも協同体）および分離モデルは除く。

人口、地域別GDP、自治体財政統計は2003年、失業統計は2004年。

以下ではこれらを区別しつつ論じていくことになる。

さて、まず地域経済の状況を示すデータとして、地域別の一人当たりGDPを挙げた。これによると、西部州では協同体が、東部州ではオプション自治体が比較的经济力が高いが、大きな格差というほどの差異ではない。自治体の人口規模ではオプション自治体が若干大きい傾向が見られる。

次に、自治体の財政力が実施主体の選択に同影響したかである。郡は、所属市町村からの分担金と州からの財政調整交付金とを主たる財源としており、固有の税源はもたない。それゆえここでは、郡の財政力を示す指標として、各郡を構成する市町村の財政データを用いた。市町村の歳出規模は東部州ではオプション自治体でやや大きい、西部州ではほとんど差異がないといってよい。また、市町村歳入に占める租税収入の比率についても、両地域で協同体の自治体がやや高いものの、大きな差はない。これらのことから、郡においては西部州も東部州も、財政状態に関しては両タイプの間に大きな差はないと言えよう。他方、失業率等についてみると、両地域ともにオプション自治体で失業率および長期失業者比率が若干高く、特に東部州ではこの傾向が顕著である。

他方都市について見ると、オプションを選択した都市の数が少ないために断定はしがたいが、郡よりも顕著な相違が見られる。財政事情についてみると、いずれの地域でもオプション自治体の方が人口規模で言えば比較的小規模であるにもかかわらず、一人当たり歳出の規模が小さい、すなわち財政需要圧力が比較的小さいことが見て取れる。また歳出に対する租税収入の比率もオプション自治体ではかなり高いといえる。このようにオプションモデル都市では相対的に財政力が高いといえるが、他方で一人当たりのGDPではオプション自治体の方が低い。このことをあわせ考えると、オプションモデルを選択した都市には、大都市近郊のベッドタウンが多く含まれていることが推測される。つまり、GDPに反映する産業は小さいものの、住民の所得水準が高く、財政需要が小さいのである。また失業率および長期失業者比率でみても、オプション都市は協同体の都市に比べて低いといえ

る。

以上のことから、都市では比較的失業率が低く、財政的にも富裕な自治体がオプションを選択したといえる。しかし郡においては、選択は財政力とは無関係になされており、むしろ失業問題が深刻な郡においてオプションモデルを選択したケースが多いと考えられる。

なお、前述の MoZArT プロジェクト——ハルツ IV 改革に先立つ職安と自治体の連携——に参加した自治体はどのような選択をとったのだろうか。同プロジェクトに参加した 30 自治体のうち、1 都市 4 郡はオプションモデルを選択している。MoZArT プロジェクトの最終報告書はこの選択をした自治体にヒアリングした結果を踏まえて、次のように分析している(Infas 2004, S.197-198)。モデルプロジェクトでの具体的な協働の経験が積極的なものであったとしても、自治体は、その利害に関わる権限や決定・運用可能性が連邦雇用エージェンシーのヒエラルヒーによって制約されるという懸念を強く抱いている。またエージェンシーの組織改革を通じて分権化が進められているものの、AA の職員は依然連邦エージェンシーからの指示に縛られているとの批判もあり、組織分権化について自治体側は懐疑的に捉えているようである。また、対等なパートナーシップの実現可能性について、自治体の担当者は決定権限を AA に委任するのは不可避であると考えているとのことである。

これに対して、他の多くの自治体は協同体モデルを選択したが、これは MoZArT プロジェクトでの経験が協同体モデルの選択によって一層発展するであろうとの期待によるとされる。すなわち、AA の労働市場や職業専門的なノウハウと企業とのコンタクトとを、自治体職員の対人援助における専門性と結びつけることで、受給者の職業的・社会的統合に役立てることが可能だとの見方である。また MoZArT プロジェクトでは AA と自治体とが組織的にそれぞれ独立したままでの連携であったことがプロジェクトの限界として指摘され、両者が一つの組織に統合されることが必要であるとも指摘されている。

4. 自治体財政への影響

前述のように、ハルツ IV 改革の主要な目的の一つに自治体財政の健全化が掲げられ、この原則のもとに、同改革を通じた自治体負担の 25 億ユーロ軽減が SGBII に盛り込まれた。この負担軽減が実際に達成されるのか否かについては今後の動向を待つしかないが、ここではさしあたり、施行後半年を経た時点でのデータから検証を行ってみたい。

(1)自治体負担軽減の可能性

SGBII 第 46 条および同法付則の手続きに従い、自治体の財政負担如何は定期的に検証されることとされている。表 2-2 は付則に示される負担増・負担減要素に関して、各種の試算を示したものであるが、試算の主体によってその結果が大きく異なっていることがわかる。まず、2004 年 6 月末の両院調停委員会による試算では、自治体の負担は 124 億ユーロの増加要素と 95 億ユーロの軽減要素とによって、結果的に約 30 億ユーロの負担増となることが予測された。その結果、州の負担軽減分 23 億ユーロを含めて、25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するためには、連邦が住宅費の 29.1%を負担する必要があることが明らかとなり、新制度スタート時点での連邦の住宅費補助率が定められたのである。

これに対し、05 年 9 月時点の連邦経済労働省の試算では、自治体の負担は両院調停委員会の試算ほど大きくはならず、連邦の住宅費補助がなくても自治体の財政負担は軽減され

表2-2 ハルツIV法の2005年自治体財政への影響試算(単位:10億ユーロ)

試算主体(年額推計)	調停委員会	経済労働省	自治体
試算データ基準日	04年9月	05年9月	05年6月
A.自治体負担の増加			
住宅・暖房費	10.98	12.23	11.82
追加的一時給付	0.25	0.09	0.37
統合給付	0.15	1.05	0.23
上記に関する人件費・物件費	0.24	0.00	0.31
他法受給者への住宅費給付	0.80	0.79	1.14
合計	12.42	13.26	13.87
B.自治体負担の減少(就労能力ある者への社会扶助廃止による)			
生計扶助純給付	6.22	9.08	7.01
医療扶助	1.07	1.17	0.94
統合給付	1.15	1.15	1.15
人件費・行政費	1.02	1.52	1.28
合計	9.47	12.92	10.38
自治体負担の増減			
負担増加	12.42	13.26	13.87
負担減少	9.47	12.92	10.38
収支(増加-減少)	2.95	0.34	3.49
C.州の負担軽減(州からの自治体収入の増加)			
住宅手当廃止による負担減	2.05	2.96	1.72
統合給付の州負担減	0.20	0.20	0.20
Cを加えた負担の増減	0.70	-2.82	1.57
25億€軽減に必要な移転	3.20	0.00	4.07
軽減に必要な住宅費連邦負担率(%)	29.1	0.0	34.4

<資料>Deutscher Landkreistag, Bilanz der Kommunen aus dem Hartz-IV-Gesetz im Jahr 2005.

<http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/kde-synopse051024.pdf>

表2-3 自治体財政負担調査結果の推移 (百万ユーロ)

基準日(2005年)	2月15日	3月15日	4月15日	5月15日	6月15日
負担増	12,233	12,720	13,091	13,273	13,515
うち住宅暖房費	10,454	10,913	11,254	11,425	11,653
(参考)住宅費件数	3,156	3,357	3,484	3,535	3,570
負担減	8,410 (2005年2月15日の数値で固定)				
収支	3,823	4,310	4,682	4,863	5,106

* 2005年1月から基準日までの実額をもとに年額推計したもの。

<資料>Statistisches Bundesamt, Kommunale Datenerhebung 2005(1.Halbjahr), durchgeführt von den Kommunalen Spitzenverbänden, Stand: 26.10.2005.

るとの見通しを立てている。この試算と自治体調査との格差はあまりにも大きい。自治体調査では負担増加要素 139 億ユーロ、負担減要素 104 億ユーロで、実質約 35 億ユーロの負担増となり、25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するためには連邦の補助率を 34.4%にまで引き上げねばならないという結果が出ている。両者の試算結果が大きく異なっていることについて、ドイツ郡会議は次のように指摘している。経済労働省の試算は、法に定めた算定方法に従っていない上、問題の多いソフトウェア（連邦雇用エージェンシーの用いていた情報処理システムで、自治体の電算システムとの互換性がなく、データ収集上の問題がしばしば指摘されている）を用いているため、悉皆的なデータとはいえないとのことである²³。

自治体に対する 25 億ユーロの負担軽減に関しては、SGBII に詳細な規定が盛り込まれたとはいえ、現実には連邦経済労働省と自治体側とでかくも試算結果が異なっている場合、連邦の住宅費負担比率はいずれの試算に基づいて決定されるのであろうか。これについても今後の動向に注目するしかないが、さしあたり次の点は指摘できる。

自治体調査は、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議等の自治体関係団体が全ての実施主体自治体に対して 2 月以降毎月実施しているものだが、自治体側が単独で行っているものではない。データの信頼性を確保するために、自治体関係団体のほか、各州の関係部局、連邦経済労働省および連邦統計局によって組織された自治体データ収集ワーキンググループにおいて、データ収集や処理の方法について議論を行い、それを踏まえて算出されたものである。また収集したデータは、連邦統計局による技術的な処理（統計的に異常な数値やデータ欠落部分の補整等）を行った上で公表している。従って試算の信頼性は高いものといえ、SGBII 付則の趣旨からしてもこのデータを基準として住宅費連邦負担率の算定を行うことが正当であると考えられる。

なお、表 2-3 は自治体調査結果の、2 月から 6 月までの推移を示したものである。表 2 の数値と若干の相違があるのは、表 2 は自治体の独自集計によるもの、表 3 は連邦統計局による数値の補整を含んでいるためと考えられる。この表によれば、住宅費受給世帯数は月を追うごとに増加してきており、そのために、自治体の財政負担を年額に推計した数値も月ごとに増加してきていることが分かる。すなわち、2 月時点での調査結果による自治体負担推計に比べ、6 月時点でのそれは、約 12 億ユーロも自治体負担が増加している。こうした受給件数および給付額の増加を単に失業者の増加に帰するのは不自然であり、何らかの制度運用上の理由が関わっているものと考えられる——例えば SGBII と SGBXII とへの受給者の区分のあり方など——が、ここでは立ち入って検討するデータがない。いずれにせよ、予想以上に受給者が増加している状況はここから推測でき、それゆえ当初想定していた以上に自治体の財政負担は大きくなっているものと考えられる。

(2)個別自治体の財政負担の動向

前述のように、ハルツ IV 改革による自治体の財政負担の行方を見ると、自治体全体にとって負担の軽減をもたらすことは、現段階では難しいといわざるを得ない。しかし問題はそればかりではない。負担の増減について、自治体の間に大きな格差があると予測されているためである。

前出図 2-1 でみたように、この改革を通じて軽減される自治体の負担は、細部を捨象す

²³ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 25. Oktober 2005.

ると、次の式で表される。

$$\text{軽減額} = A x - B (x + y)$$

この軽減額の総額が 25 億ユーロであり、ここから B（住宅費負担平均単価のうち自治体負担分）が逆算され、そこから連邦の負担率が求められるという仕組みであるが、個別自治体においてこの軽減目標が達成されるか否かは次の条件に規定される。

$$\text{負担軽減の条件： } y / x < (A / B) - 1$$

右項を定数と考えれば、旧生計扶助費給付件数に対する旧失業扶助給付件数の比率が小さければ負担軽減、大きければ負担増に傾くことを示している。概して郡では y / x が特別市に比べて高い傾向にあり、それだけで考えると郡の負担が重くなると推測されるが、しかし都市では住宅費が相対的に高いことから必ずしもそうとは限らない可能性もある。また給付費のみでなく、追加的な職員配置の必要など、人件費を中心とした諸経費が都市では高くなることも考えられる。実際、施行前の段階でドイツ都市会議は、この改正が都市に不利に作用すると主張してきた。また、こうした予測が都市に対してオプションモデルの選択を躊躇させる影響を及ぼしたものとも考えられる。以下では、こうした財政的影響の自治体間格差の問題について、オプションモデルと協同体モデル、都市と郡、東部州と西部州といった自治体の相違に留意しつつ、検討していきたい（表 2-4 参照）。なお、同表によれば、結果的にどの区分の自治体においても財政負担は軽減されていないという結果になっている。これは今後連邦の住宅費負担率を見直すことによって、最終的には調整されていく「はず」である。

表2-4 ハルツIV改革による自治体の財政負担推計

郡・特別市の区分 実施主体の区分	郡				特別市			
	西部州		東部州		西部州		東部州	
州の区分	協同体	オプション	協同体	オプション	協同体	オプション	協同体	オプション
住宅費受給世帯数(人口千人当たり)*	27.1	27.0	66.5	80.4	50.5	45.1	81.0	48.2
HLU受給世帯数(人口千人当たり)	11.0	11.7	13.8	15.2	25.6	24.0	24.6	14.8
住宅費受給世帯／HLU受給世帯	2.5	2.3	4.8	5.3	2.0	1.9	3.3	3.3
住宅費件数6月／2月(%)	115.0	124.6	111.2	118.3	111.6	105.3	112.2	97.3
住宅費自治体負担単価(EUR)	1,617	1,536	1,257	1,175	1,837	1,894	1,469	1,530
HLU単価(EUR)	4,469	4,136	3,444	3,333	4,546	4,685	3,393	4,211
財政負担の状況(一人当たり年額EUR、05年6月現在自治体調査)								
負担増	102	104	185	206	220	209	281	156
負担減	68	70	66	72	159	154	124	86
収支	34	34	119	134	61	55	158	71
同、対経常会計(郡／特別市)歳出総額(%)								
負担増	16.4	15.7	27.7	29.4	9.3	10.1	15.4	10.8
負担減	10.9	10.6	9.9	10.3	6.7	7.4	6.8	5.9
収支	5.5	5.1	17.8	19.1	2.6	2.7	8.6	4.9

*住宅費受給世帯数は05年1月から6月までの数値。HLU受給世帯数は04年総数。

<資料>表1の資料に加え：Statistisches Bundesamt, Kommunale Datenerhebung 2005(1.Halbjahr), Stand: 26.10.2005.

まず、協同体モデルとオプションモデルという実施主体の選択によって、自治体の財政負担に相違はあるのだろうか。まず郡についてみると、西部州では協同体とオプションモデルの間に財政負担の相違はほとんどないといってよいが、東部州においては、住民一人当たりの負担増加額でみても、郡の経常会計歳出額に占める負担増の比率でみても、オプション自治体の方が、協同体モデルに比べて明確に負担増となっていることがわかる。これは、生計扶助受給世帯数がそもそも高かったことに加え、住宅費給付世帯数が協同体モデルの自治体に比べてかなり多くなっているためである。表 2-1 で見たように、東部州で

はそもそもオブション自治体において長期失業者比率が高いことから、旧失業扶助受給者層が相対的に多く、その結果自治体の財政負担はより重いものとなっている。また、西部州と東部州との比較で見ると、東部州では生計扶助受給者に対する失業扶助受給者の比率が相対的に高かったため、新たに自治体が担うこととなった住宅費がより重くなっているという状況がある。郡財政にとっては、この負担によって財政需要が20%も増加する結果となっている。また、2月から6月までの住宅費給付件数の変化をみると、西部・東部州ともにオブション郡における給付件数の伸びが大きくなっている。この理由は定かでないが、何らかの運用上の相違による可能性もある。

都市については、オブションの都市数が少ないので断定しがたいが、西部州の都市で見た場合、オブション自治体の方が、若干ではあるが協同体自治体よりも負担増の度合いが小さい。これは、前述のように、オブションモデルを選択した都市では失業率が相対的に低いということの結果であると考えるべきで、実施主体の選択によって生じた相違であるとは考えにくい。

以上のことから、両モデルの間に、結果として財政負担の相違はあるとはいえ、多くはモデルを選択した自治体の特性に規定された結果であって、モデル選択の結果生じた負担の相違であるとは言いがたいと考える。

次に、郡と特別市の間での負担の相違についてはどうだろうか。協同体モデルの都市・郡比較では、郡に比べて都市は住民一人あたりでは大きな追加的財政負担を負っていることがわかる。HLU 受給世帯に対する住宅費受給世帯の比率は郡より低いのだが、世帯当たり住宅費の単価が相対的に大きいことと、そもそも住宅費受給世帯の対人口比率が郡の2倍近いことがその要因と考えられる。経常会計歳出総額に対する比率でみれば、郡の負担が大きい、これは郡が担う事務のうち、そもそも社会扶助の比重が大きかったことを示している。

おわりに

以上の検討を踏まえ、「はじめに」で提起した二点の論点に立ち返って、ハルツ IV 改革と自治体財政の関係についてまとめておきたい。

第一に、この改革によって、自治体の財政問題、特に社会扶助費負担が本来的自治事務を圧迫していた自治体の状況はどのように改善されようとしているのか。SGBII は、自治体にほとんど裁量の余地がないとされてきた稼働能力ある生活困窮者への生活保障給付を、自治体負担から連邦負担へと転換するという点で瞠目すべきものであった。自治体が主張してきた牽連性原則、「注文した者が払え！」という要求は、この点で実現されたといえる。しかしこれと引き換えに自治体には住宅費給付という新たな負担が課されることとなった。自治体の裁量のなさという点では、生活保障給付も住宅費給付もほとんど変わるところはない。従ってこの住宅費給付において、自治体の権限なき負担は今後に残しているといえる。とはいえ、SGBII に盛り込まれた住宅費に対する連邦の負担金と、その負担率の決定手続きとは、この問題の解決に大きな手掛かりを与えるものとなった。自治体はこれまで、州との財政関係のなかで、州憲法に牽連性原則を盛り込み、またそれを保障する財政負担関係の検証手続きやこれらの過程への自治体の参画、州と自治体の協議といった担保手段を勝ち取ってきた。SGBII に盛り込まれたこの規定は、州との関係において構築された成果を、自治体と連邦の間の財政関係に適用したという点で画期的なものといえる。

しかし、SGBII に約束された 25 億ユーロの自治体財政負担の軽減が果たして実現されるか否かは、今後の行方を見守るしかない。

第二に、自治体が長期失業者の社会生活・職業生活への統合においてどのような役割を果たし、それがこの改革でどのような変貌を遂げようとしているのか。90 年代の社会扶助費の膨張のなかで、自治体は就労扶助政策を通じて、地域的な雇用政策や長期失業者への人的ケアに関する経験を積み上げてきた。SGBII におけるオプションモデルの導入は、こうした自治体の実績を無にせず、地域経済社会に対する政策的影響力を保持しようとする自治体の矜持の表れと見ることができる。また他方で、MoZArT プロジェクトを通じて形成された AA と自治体の協働の経験は、両者のもつ専門性や資源を共有することによって、長期失業者への効果的な自立支援を生み出そうとする動きとして評価できる。さらに協同体モデルにおいてこの協働が一層効果的に運用されることが期待されている。いずれの実施主体が望ましいのかは一概に判断することはできない。要は双方のモデルがその有効性をめぐって競い合うことで、多くの経験が蓄積され、将来的な SGBII の一層の改善に向けての材料が提供されることが重要であろう。

第3章 ハルツ IV 改革とドイツ型財政連邦主義の行方

はじめに

本稿の目的は、公的扶助と扶助からの自立に対する支援をめぐる事務事業の執行主体と費用負担をめぐる政府間行財政関係のあり方を考察することにある。筆者はこれまで、ドイツ自治体財政の研究のなかで、この問題が自治体にとっての最大の財政課題のひとつとなってきたことに注目してきた(武田 2003 他)。ドイツの公的扶助制度である社会扶助は、連邦法によって自治体(郡及び郡に属さない都市を指す。以下同様)に義務付けられた事務でありながら、その費用負担は主として自治体の一般財源によって賄われて来、高失業を背景とする受給者の増加の下で自治体財政を著しく圧迫してきたという経緯がある。2005 年に施行されたいわゆるハルツ IV 法は、労働市場改革の一環であると同時に、社会扶助をめぐる自治体と連邦の間の役割分担・費用負担関係を大きく転換するものとして登場した²⁴。本稿はこの改革から約 1 年半を経た段階での、改革の進行状況とそこで生じてきている問題とを検討する。

その際とりわけ、改革が施行される以前から問題となっていた次の点に着目する。第一に、長期失業者に対する生活保障給付の費用は、連邦と自治体の間でどのように配分されるべきか、またこの費用負担関係はどのように決定されるべきか、第二に、新給付(失業手当 II)受給者の自立・就労支援にかかる業務に関して、連邦・自治体の間でどのような分担・協力関係が構築できるか、である。失業手当 II は、自治体によって担われてきた「社会保障の最後の網」としての社会扶助と、連邦雇用エージェンシーの実施する失業保険・雇用促進事業の枠組みで給付されてきた失業扶助とを統合する形で創設されたものである。それゆえに、この改革は州の頭を越える形で連邦と自治体の間での事務配分関係および費用負担関係を大幅に変更するものとなっている。したがって、この改革の行方は、今後のドイツの連邦制のあり方や分権化の行方を占う意味も持っているのである。実際に、この間連邦制度改革も同時進行で進められてきており、06 年 9 月には基本法の大幅な改正を含む制度改革が施行されている。

結論的に言えば、この改革の行方には未だ不透明な点が多々残されている。前述の焦点のうち、特に後者の点については、08 年末に最終的な結論を出すものとして、実験条項の下で今なお試行中であるためである。また他の点についても、同法をめぐってはすでに幾度もの改正が繰り返されてきており、最終的に確定した段階とはおよそ言い難い現状にあるといえる。本稿はさしあたり、施行から 1 年半を経た段階までの改革の進行状況とその過程で生じている問題点を捉え、改革の今後の行方を推測することを課題とする。

1. 求職者基礎保障制度の運用上の諸問題

(1) 相次ぐ改正

求職者基礎保障法(社会法典第 2 編、以下 SGBII と略す)は、03 年 12 月に成立し、05 年 1 月に施行されたが、施行前に 3 度、施行後 1 年半の間に 6 度もの改正が行われている。改正の多くは表現の修正や他法改正に伴う部分的な改正であるが、大きな改正としては次の三つが挙げられる。

²⁴ ハルツ IV 改革の経緯と概要については、武田(2005)、(2006)参照。

第一は施行半年前の 04 年 7 月の改正²⁵であり、この主内容は SGBII の実施主体に関するものであった。成立当初の同法では、実施主体は連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit, 以下 BA と略す）の地域機関である労働エージェンシー（Arbeitsagentur, 以下 AA と略す）が想定されていた。しかしこの改正によって、SGBII の実施主体は次の三つのバリエーションをもつこととなった。①AA が単独で実施主体となるモデル、②AA と自治体が協同して設立する協同組織（Arbeitsgemeinschaft, 以下 ARGE と略す）が実施主体となるモデル、③自治体が単独で実施主体となるモデル、である。この改正の趣旨は、自治体が SGBII の実施主体として参画する余地を拡大することにあった。自治体はこれまで社会扶助の実施を通じて、その財政負担を重荷に感じつつも、地域雇用政策の担い手としての経験を積み重ねてきたのであるが、SGBII の実施主体が AA に限定されてしまうと、自治体の政策分野が大幅に縮小されることになる。これは特に郡にとって深刻な問題となっていた。社会扶助は郡の業務の半分以上を占めるものであった。SGBII の実施主体を AA としてしまうと、郡は旧社会扶助受給者層のうち就労能力のない人々、すなわち高齢者や障害者に対する基礎保障（社会法典第 12 編、SGBXII）については引き続き実施主体となるものの、その政策領域は大幅に縮小されてしまうことになる。従って、自治体、特に郡が SGBII の実施主体として参入していくことは、郡の存在意義を維持する意味ももったわけである。

第二には、05 年 12 月に行われた、連邦と自治体の間の費用負担問題に関わる改正である²⁶。施行時点での SGBII では、連邦と自治体の負担関係は次のように規定されていた。まず、連邦は失業手当 II の基礎保障給付や受給者を労働市場に統合するためのプログラムの費用、およびこれらにかかる行政コストを、前述の①～③のいずれの実施主体かを問わず、全て負担することとなっている。これによって自治体は従来の社会扶助給付のほとんどを軽減されることになったわけだが、その代わり、受給者に対する住宅費（暖房費含む）給付部分を負担することとなった。これは従来連邦と州が折半で負担していた普遍的な住宅手当を、受給者に対するもののみ自治体から給付する仕組みとしたものである。しかしそれでは逆に自治体の財政負担が過重となってしまうため、連邦は住宅費給付の 29.1%を負担することとなった。この連邦負担比率は、この改革を通じて自治体の財政負担を総額で 25 億ユーロ軽減する、ということを前提とし、制度実施後半年ごとに費用負担状況を検証しつつ、負担率を調整することとされていた（第 46 条第 6 項～第 9 項）。しかし、SGBII 実施後、予想以上の受給者の増加や、連邦と自治体の間の電算システムの相違からくる数値把握上の混乱を背景に、この負担比率の検証は困難化していった。連邦負担比率を算出する際のデータ処理の方法が、連邦と自治体の間で大きく食い違うという事態が生じたのである。こうした状況下で、この法改正は、05 年および 06 年の連邦負担比率を 29.1%に据え置き、それ以降の連邦負担率決定方式は改めて規定しなすこととしたのである。

第三には、06 年 3 月に行われた改正²⁷、および 7 月に行われた改正²⁸で、施行後に予想

²⁵ Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), BGBl. 2004 I, S. 2014.

²⁶ Erstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2005, BGBl. 2005 I, S. 3675.

²⁷ Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006, BGBl. 2006 I, S.558.

²⁸ Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006, BGBl. 2006 I, S.1706.

を上回って増加した受給者数、特に住宅費給付の増加への対応策として、不正受給の防止や給付条件の厳格化、制裁の強化などを含むものであった。次節で述べるように、05年1月の SGBII 施行以来、受給者は増加の一途をたどり、また予想以上に受給世帯 Bedarfsgemeinschaft 数が増加したことから、住宅費給付の額も大きなものとなった。3月の改正では、東西州間に設けられていた給付基準額の相違を撤廃し、西部州の基準に統一する一方、それに伴う給付額の増加を埋め合わせるために、給付要件の厳格化、特に25歳未満の対象者に関する申請上の制限や給付時の就労義務の強化が行われた。すなわち、若年者が単独世帯として給付の申請をすることを制限し、原則として25歳未満では親の世帯に属するものとして扱われることとなった。また7月に行われた改正では、統合措置プログラムの拒否者に対する制裁措置の強化や、不正受給を防止するための調査員の配置などが盛り込まれた。

(2)受給者数の動向

この改革はそもそも、失業にかかる社会的コストの削減、特に財政負担上のコスト削減に第一の目的があった。しかし、結論的にいえば、大規模な制度変革に伴う混乱や予測の不十分性などから、この目的は必ずしも達成されていない。そこで、実施前後の受給者・受給件数と財政支出の変化について検討してみよう。

まず、受給者数・受給世帯数について、BAの研究機関である IAB(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)は、2004 年第一四半期の数値をもとに次のように予測していた(IAB 2004)。すなわち、100 万世帯 208 万人の社会扶助受給者、186 万世帯 389 万人の失業扶助受給者のうち、両給付の併給や社会法典第 12 編（就労能力のない場合の基礎保障）への移行分を差し引いて、286 万世帯 597 万人が SGBII の受給者となり、うち 321 万人が労働市場への統合措置の対象者となる、との予測である。新制度移行後の推移は表 3-1 に示したが、受給者数・世帯数は制度発足直後から社会扶助および失業扶助の合計を大幅に上回り、その後も増加を続けている。

この受給者の増加の原因について、政府は連邦議会での答弁のなかで次の諸点を挙げている²⁹。第一に、求人の伸び悩みである。景気は回復基調にあるものの、労働市場の動きは未だ鈍く、特に SGBII の受給者である長期失業者にとっては就労先の確保が未だ困難な状況である。第二に、新

制度施行前の政府の予測は、社会扶助受給者のうちの就労能力のある者と失業扶助受給者とをあわせ、両給付の重複分を除いた件数を基礎として算出したものであった。しかし蓋を開けてみると、SGBII の申請者には、いずれの給付も受けていなかった人々が相当数含ま

表3-1 SGBII受給者数・受給世帯数の推移

	受給世帯 (千世帯)	受給者数 (千人)	一世帯あたり 給付(€)	給付総額 (百万€)
04年推計	2,861	5,976		
05年1月	3,329	6, 19	848	2, 824
05年6月	3, 736	6, 92	842	3, 147
05年12月	3,9 30	7, 01	838	3, 29 1
06年6月	4,107	7,400	827	3,398

給付額は月額。

<資料> Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten) 各月データより作成。

²⁹ Deutscher Bundestag Drucksache 16/1589, 23.05.2006.

れていることが明らかになった。これには、SGBII では資産算入が社会扶助より緩やかになったことや、これまであまり活用されてこなかった一時給付の受給者が増えたことなどの要因が考えられる。しかしより本質的な理由として、社会扶助の下で申請を躊躇させる要因であったスティグマが、「失業手当 II」という名称の下では相対的に薄くなったことが挙げられている。答弁において引用されている研究によると(Wilde/ Kubis 2005)、社会扶助の受給要件を満たす低所得世帯のうち、43%が社会扶助を申請していなかったとされるが、その理由の多くが社会扶助をめぐるスティグマの存在であったとのことである。第三に、純然たる失業者ではなく、就労はしているものの低収入であり、所得を補完する手段として失業手当 II を受給するケースが予想以上に大きかったことが挙げられている。05 年 9 月時点でこうした受給者は約 90 万世帯、受給世帯の約 20%も占めることになる。第四に、制度導入時の混乱が大きく、受給者の就労支援に向けての十分なプログラムが提供されなかったことが挙げられている。特に、「1 ユーロジョブ」と呼ばれる統合措置の提供数が、初年度は計画を大幅に下回っていたことも、就労という「出口」を狭めて受給者を滞留させる要因の一つであったと考えられている。

とはいえ、受給者の増加に伴って、政府側には次第に不正受給への批判が台頭してきた。前述のように、06 年 7 月の改正では受給者の所得・資産状態に対するチェックを行う検査員の配置が盛り込まれたのはこうした状況を背景としたものである。また、受給者数の増加に比べて世帯数の増加が大きかったことから、若年単身世帯に対する申請の抑制を図る意味で、25 歳未満の失業者が独立した世帯として住宅費給付を受けることが原則的にはできないという仕組みに改めた。前出表 3-1 において 06 年 7 月に受給世帯数が急減しているのはこうした制度改正の結果と考えられる。

(3)財政負担の状況

上述のような受給者数の増加の結果、連邦・自治体双方にわたる財政負担もまた問題化している。表 3-2 は制度改革前後の財政負担状況を示したものである。そもそもペーター・ハルツの名を冠した委員会がこれまで打ち出してきた 4 つの法律は、労働市場改革を通じて失業の社会的コストを削減することに目的があった。ハルツ IV 改革は特に、長期失業者に対する重複性のある二つの給付、失業扶助と社会扶助とを統合することを通じて、連邦・自治体を通じたこれら給付にかかる財政負担を軽減することを目的としていた。そこでまず、旧制度すなわち失業扶助と社会扶助が並存していた 04 年での実績と、制度統合後の 05 年の実績とを比較してみよう。04 年の実績における財政支出の総額は 386 億ユーロであるが、旧制度が 05 年に存続したと仮定した場合の試算額でいえば、435 億ユーロとなっている。これに比較すれば、05 年度の実績総額は 444 億ユーロであり、結果的に言えば制度改革による財政削減効果はなかったことになる。この試算は、05 年の実績における受給者数・世帯数に即して旧制度の費用を算出したものであるため、いわば純然たる制度改革による費用節減効果を示したものであるが、政府が当初期待した効果はほとんどなかったといつてよい。

特に新旧の制度の間で大きく異なるのが金銭給付にかかる支出である。とはいえ、旧制度における失業扶助と社会扶助の給付合計と、新制度における失業手当 II の給付額とを比較してみれば、前者は旧制度の試算では 313 億ユーロ、05 年実績では 252 億ユーロと大幅に減少している。そもそも失業手当 II の基準額は、ほとんど社会扶助の水準と同一であり、

表3-2 失業にかかる財政支出の変化(単位:10億€)

旧法(失業扶助・社会扶助)			新法(SGBII)		
	04年実績	05年試算		05年実績	06年予測
現金給付(社会保険料負担含む)					
失業扶助	18.8	22.9	失業手当II(付加・一時給付含む)	25.2	24.6
社会扶助(対就労可能)	7.8	8.4			
住宅手当	4.0	4.2	住宅費給付	12.1	12.4
合計	30.6	35.5	合計	37.3	37.0
統合給付					
BA	4.2		BA	3.6	6.5
自治体	1.3		自治体		0.3
合計	5.5		合計	3.6	6.8
行政費用					
連邦	1.2		連邦	3.1	3.5
自治体	1.3		自治体	0.4	0.5
合計	2.5		合計	3.5	4.0
総計	38.6	43.5	総計	44.4	47.8

「05年試算」は、旧制度が存続したと仮定した場合の試算。

＜資料＞Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 16(11)167.

失業扶助の受給者にとっては給付水準の低下を意味していた。その意味では、扶助給付額の部分ではかなりの支出削減になったのである。他方、住宅関係の給付については大幅な支出増となっている。そもそも住宅手当は普遍的な住宅保障制度のもとで、より広範な層に対してなされる給付であり、連邦と州が折半で負担する制度である。社会扶助制度の下では、受給者に対する住宅扶助給付があり、これは表 3-2 では社会扶助給付のなかに含まれているため、住宅手当は主として失業扶助受給者に対するそれと考えられる。SGBII の下では、受給者に対する住宅手当は廃止され、それにかわって住宅・暖房費が別途給付される仕組みとなった。従って、住宅手当と住宅費給付との間の相違は、旧社会扶助受給者層に対する住宅扶助分が顕在化した分が大きいものと考えられる。

財政負担動向を見る上でもう一つ注目すべき点は、連邦と自治体の負担関係である。SGBII の第 46 条第 5 項は、この改革を通じて自治体の財政負担を総額で 25 億ユーロ軽減することを目標として掲げていた。この点に着目して前出表 3-2 を見ると、旧制度における自治体の負担は社会扶助給付と統合給付および行政費用を合わせて 104 億ユーロ、05 年実績での負担は住宅費給付のうち連邦負担

29.1%を除いた部分と行政費用で 90 億ユーロであり、14 億ユーロの軽減にとどまっている。自治体の負担軽減如何の計算方法をめぐっては、後述するように連邦側と自治体側で

表3-3 自治体の財政負担状況(オプション自治体を除く、単位百万€)

	05上半期	05下半期	06上半期
州負担軽減の自治体への配分	200	328	315
東部州に対する特別調整	400	437	426
連邦の住宅費負担	1,257	1,647	1,561
収入合計	1,857	2,413	2,302
住宅費給付	4,704	5,613	5,859
統合措置	33	26	30
一時給付	63	112	102
支出合計	4,800	5,751	5,991

＜資料＞Deutscher Landkreistag, Neue Gruppierung Hartz IV.より作成。

異なる主張がなされており、上記の数字は簡略なもので正確ではない。しかし、いずれにせよ SGBII に掲げた軽減目標は達成されていない状況にある。

このことは自治体側でのデータ集計でも明らかにされている。表 3-3 は郡会議が連邦統計局との協力を得て集計したデータであるが、オプション自治体分についてはデータ収集が不完全であることから除外している。ここで見る限りでも、05 年における自治体の住宅費給付に対する連邦からの財源移転は 29.1%には達していないことがわかる。

2. 現段階までの評価

ハルツ IV 改革をめぐっては、06 年半ばに三つの評価報告書が出されている。会計検査院、SGBII に関するオンブズ委員会、ドイツ銀行、それぞれの報告書である。以下ではこれらの報告書における評価を概観し、指摘される問題の焦点がどこにあるかを見ていきたい。

(1)連邦会計検査院の検査報告書

会計検査院は 5 月 19 日連邦議会に対し、求職者基礎保障制度に関する監査報告書を提出した(Bundes Rechnungshof 2006)。会計検査院は独立した機関として連邦政府の各業務の効率性や有効性を監査する機関であり、SGBII の実施に関しても主として財政運営上の適切性如何という観点から評価を下している。この報告では SGBII の制度上の問題点や実施体制上の不備が厳しく指摘されたが、その際に ARGE とオプションの両実施体制を比較しつつ、個別の点においていずれのモデルでより問題が大きいかを比較しつつ論じている点も注目される。

まず第一に、最大の問題とされたのは、統合措置の活用上の不十分性である。統合措置とは、いわゆる「1 ユーロジョブ」であり、長期失業者の就労能力や適性を見極める目的で、あるいは就労の習慣づけや訓練の目的で提供される短時間・暫定的な就労機会のことである。05 年には、制度導入に伴う混乱や受給者のプロファイリングを行う職員の不足などの状況下で、統合措置が本格的に実施されたのは年の後半以降となったため、半分近くの予算が使い残されたという経緯があった。会計検査院はこの問題が概してオプション自治体に多く見られたと指摘した。

第二に、受給者の就労能力、資産状態、家族における扶養関係等に関する調査が不十分であるとも指摘し、いわゆる不正受給が多く存在する可能性を示唆した。この点については、オプション自治体は ARGE におけるよりも、資産調査が迅速に行われているとの指摘がされている。

第三に、ARGE とオプションの間に、連邦からの行政コスト保障のあり方に差があるということである。これは SGBII における両実施体制の競争という実験条項の趣旨に反するものであると指摘されている。

その他に、連邦政府が ARGE およびオプションのいずれの場合に対しても、十分なコントロールリングを行っていないという点、あるいは逆に、オプション自治体の一部が、BA との間の決済関係を正しく行っていない、ということも指摘されている。要は連邦政府、BA、ARGE、オプション自治体、という各レベルの主体の間の協同関係が必ずしも成功していないという評価である。これに対する会計検査院の処方箋は、BA がより強いコントロールを持つべきとの結論となっている。

(2) オンブズ委員会報告

同じく 6 月には、オンブズ委員会の報告書が提出された(Ombudsrat2006)。同委員会は SGBII の制度およびその運用の適切性を評価し、必要な改正や改善を勧告するものとして法施行前に設立されたものである。05 年 6 月に中間報告を提出していた(Ombudsrat 2005)が、この時点では制度導入時の混乱を背景に、運用の適正化の必要がある技術的問題に重点が置かれていた。最終報告は、SGBII の今後の法改正をも射程に入れ、実施主体のあり方にも重点を置いて論じたものとなっている。また、先に出た会計検査院の報告書がマネジメントやコスト削減といった観点から「容赦ない」批判を展開したのに対し、オンブズ委員会はより内在的な検討のスタンスに立つが、しかし両者の報告書には共通した問題点の指摘がなされている。

特に頁を割いているのは、ARGE の組織運営上の問題である。自治体、連邦労働社会省、BA の三者間の調整に時間を割かざるを得ないこと、権限の明確性や柔軟性に乏しいことが指摘され、またこの間この問題の解決策として採られてきた各主体間の枠組み協定（後述）も有効ではなかったと総括している。この問題に対するオンブズ委員会の処方箋は、ARGE に独立した組織としての十分な権限を付与し、連邦政府・BA・自治体からの自立性を高めるべきであること、またその際に州がこれに対する監督の役割を果たすこと、となっている。

次に問題として指摘するのは、職員配置上の問題である。予想を上回る数の受給申請に対して職員配置が追いついていない状況、前述の電算システム上の問題からくる職員への負荷、求職者への斡旋・統合に向けての業務手順の未確立、職員の身分・労働条件上の法整備の不備等が指摘されている。とはいえ同報告は、こうした問題にもかかわらず、職員の人的な尽力によって支援に向けての努力がなされている点を賞賛している。

また、制度施行以降、連邦政府の予想を上回る受給者の増加とそれに伴う費用の上昇については、同報告は前述の会計検査院報告とは異なる評価を下している。すなわち、給付費用の増加のほとんどは、不正受給によるものではなく、むしろ旧社会扶助制度の下で申請を躊躇させていたスティグマが減少したことで、より多くの申請要件者が顕在化したものと捉えているのである。それゆえ、コストの増加を喧伝する世論に対しては、むしろ社会における連帯意識の危機を感じる、という見方を呈している。

(3) ドイツ銀行の調査レポート

ドイツ銀行調査部は 2006 年 8 月 9 日付で「二人のコックが粥をだいなしにしている」と銘打った調査報告を発表した(Deutsche Bank Reserch 2006)。これは前二者の公的な報告書とは異なるが、経済界側の評価を代弁するものとして注目される。このレポートでは特に、労働市場活性化を掲げて行われたハルツ改革に対する失望を露わにし、また表題が示すように、執行主体の二つのモデルの選択性に苦言を呈したものとなっている。

このレポートではまず、改革に期待された財政負担削減効果や労働市場活性化効果等を実績と比較し、実施前の連邦政府による予測の楽観性を指摘している。

次いで、このレポートでは特に ARGE とオプシンの二つの実施体制を比較して論じている。会計検査院やオンブズ委員会の評価は、現在の実施体制を当面は存続させ、改善を行っていくスタンスで論じられているが、ドイツ銀行のレポートはこうした選択に批判的

である。すなわち、二つの実施体制の間で競争をさせるのであれば、オプションモデルの選択をより開かれたものにするべきだ、との見解である。オプションモデルはそもそも、SGBII の実験条項として導入する際、このモデルを選択する自治体数を連邦参議院の議席数に準じて州ごとに割り振る仕組みにしていたため、上限を 69 自治体としている。ドイツ銀行はこれに対し、実施主体間の競争を推進するため、実施体制の選択を自由化し、また連邦からの財源移転に関しても成果向上や不正受給防止へのインセンティブを与えるような配分方法が必要だとしている。ただし、現時点では両者の成果を比較するためのデータに不備が多く、SGBII の第 6c 条が想定するような、両体制の比較に基づく最終的な決定は困難だとしている。とはいえ、同レポートは現在の ARGE の組織としての将来性には全く悲観的であり、自治体がオプションのように全ての業務を自ら実施するか、あるいは業務を全て BA に委ねるか、という選択が新たに設けられるべきだと主張している。

(4) ハルツ IV に対する評価をめぐる論点

以上三つの報告書はそれぞれに立場や役割の相違があり、報告から展望される改革方向はそれぞれに異なっている。特に評価が分かれるのは次の二点であろう。

第一に、受給者の予想以上の増加とそれに伴う給付増加に関する捉え方である。会計検査院およびドイツ銀行はその原因の多くが不正受給にあると考え、受給者に対する就労能力、資産状態、扶養関係等に関する調査を徹底するべきと主張している。これに対してオンブズ委員会の見解では、受給者の増加は旧社会扶助下におけるスティグマの減少をむしろ積極的に捉え、むしろ受給者に対する斡旋や対人ケアを通じた自立促進を重視していくべきとしている。

第二の対立点は、SGBII 実施主体のあり方についてである。いずれの報告も、ARGE における自治体と AA の協同が成功していないこと、またオプションにおいても連邦政府や BA との連携が十分に機能していないことを指摘している。この問題に対する三つの報告書の処方箋はまさに三様である。会計検査院は両実施モデルに対する連邦政府の、また ARGE に対する BA のコントローリングがいずれも機能不全に陥っているとし、集権的なコントローリングの構築を求めている。オンブズ委員会はこれに対し、ARGE が独立した組織として十分な権限を移譲されるべきであり、またこれに対しては連邦政府より州政府が監督権をもつべきだとしている。ドイツ銀行は ARGE のような一種の混合行政が多々の問題を生んでいるとの理解に立ち、当面はオプションと ARGE の競争関係をより活性化させるべきであるが、将来的には全て自治体による実施か、全て AA による実施かのいずれかの形をとるべきだと主張している。

とはいえ、いずれの報告においても、旧社会扶助の稼働層への支援と旧失業扶助との統合というハルツ IV 改革の基本的枠組み自体は評価されている。両制度における給付や就労支援施策の重複性を除き、「ひとつの手から」支援を行うという SGBII のあり方そのものは支持されているわけである。問題は、この「ひとつの手」のあり方、すなわち給付や支援施策の実施主体が、連邦レベル、州レベル、自治体レベルのいずれを中心に行うべきであるのか、また複数の主体が協同して行うことは可能であるか、またいかにしてか、という問題にあると考えられる。

さらにあわせて、三つの報告書のなかでは十分に言及されていないが、この実施主体のあり方に関わって、費用負担のあり方もまた重要な争点となっている。すなわち、連邦政

府と自治体の間での、住宅費連邦負担率をめぐる対立である。上記三報告ではこの点への言及は意識的に迂回されている観がある。それは、この問題の解決には正確なデータ収集が必要であるにもかかわらず、電算システムの不備により、各主体のコストが十分に収集され得ていないという事情にも規定されている。しかしそれ以上に、この問題が政府内部での負担配分の問題として、あるいは連邦と自治体の間で解決されるべき問題として捉えられているのではないかと推測されるのである。そこで次章では、SGBII の実施主体のあり方と費用負担関係の問題に焦点化して検討してみたい。

3. 実施主体と費用負担をめぐる論点

(1)自治体負担軽減と住宅費給付連邦負担率に関する動向

前述のように、施行時点での SGBII 第 46 条は、この改革を通じて自治体の財政負担を 25 億ユーロ軽減することをうたい、そのために自治体が受給者に給付する住宅・暖房費給付の一定割合を連邦が負担するものとした。その際、この負担比率を当初は 29.1%とした上で、05 年 3 月および 10 月にこの負担軽減が達成されたか否かを検証し、その結果を踏まえてこの負担比率を 05 年 1 月に遡って修正することとしていた(第 46 条第 6 項)。また、06 年の連邦負担比率については 05 年 10 月の検証を踏まえて算出し、それ以降の負担比率については前年 10 月の検証によって決定していくものとした(同第 7 項)。この検証方法については、同法の「付則」が詳細に規定していた。すなわち、改革による自治体の負担軽減要素と負担増加要素との差額が 25 億ユーロとなるように連邦負担比率を計算すること、および各要素の構成要素と算出に際して基準とする統計等が明示されていたのである。

しかし法が施行されるなかで、この検証が極めて困難であることが明らかになった。最大の原因は、BA および各地域の AA が採用していた電算システム(A2LL)と、自治体の社会扶助当局の多くが採用していたシステム(X- Sozial)が異なり、両ソフトウェアの互換性がなかったことである。ARGE の多くは、AA の事務所であったジョブセンターの電算システムを使用した。約 3 割の ARGE では X- Sozial を採用していた。この場合には給付データは直接には BA に送られず、手動でのデータ置換が必要である。それゆえ、ARGE では A2LL へのシステム変更がすすめられてきたが、その間の統計は推計で処理されてきたのであり、実施から 1 年半経過後もなお 5%の ARGE ではシステム変更が完了していない。より重大なのは、オプションモデルを選択した 69 自治体に関するデータ収集の問題である。これらの自治体では従来どおり X- Sozial を使用しているため、BA ではこれらの自治体での給付状況に関するデータを把握できていないのである。こうした状況下で、「自治体の財政負担 25 億ユーロ」を達成するための検証に関して、連邦側と自治体側での計算結果に齟齬が生じることとなった。

しかし問題はそれにとどまらなかった。SGBII 付則に盛り込まれていた算出方法に関して、連邦と自治体の間で解釈の相違が生じたのである。算出方法は、自治体にとっての負担減要素から負担増要素を控除した額が 25 億ユーロとなるように連邦住宅費負担率を定めるというものであるが、このうち負担減要素の算出について、連邦と自治体の見解は次のように異なっていた³⁰。第一に、予測を上回って受給者が増加したことによる費用をどのように捉えるかという問題である。この原因の一つが旧社会扶助の下で申請を躊躇して

³⁰ 負担減要素に関する連邦・自治体間の解釈の相違については、ドイツ郡会議でのヒアリング(06 年 9 月 22 日実施)での財政問題担当研究員 Matthias Wohltmann 氏の説明による。

いた層が顕在化したためと考えられるということは先に述べたとおりである。連邦政府はこの点を捉え、本来社会扶助を受給しているはずであった人々が SGBII による給付を受けるようになったのであるから、この人々が社会扶助を受給していた場合に要したであろう費用を自治体の負担軽減分に算入するべきだとし、それに基づいた算出を行ったのである。

また第二に、そもそも自治体にとっての負担軽減額を、2004 年のデータをもとに一定額に固定化するか、あるいは旧制度が存続したであろうと仮定して給付総額が毎年一定割合で増加するものと捉え、軽減額をそれにスライドさせるか、という問題である。連邦政府は旧制度が存続した場合、受給者が年に 7% 増加したであろうと仮定し、これを自治体の負担軽減額に算入している。これに対して自治体側は負担軽減額を 04 年の実績に基づく一定額として計算している。自治体側の主張では、例えば州が自治体に対して委任事務を行う場合、当該業務がもたらした費用増加に関して、ある時点での固定額からの増加分を算出する方法が一般的に採用されているということが根拠とされている。

こうした連邦政府と自治体との間の算出方法の相違の結果、自治体に 25 億ユーロの負担軽減を実現させるために必要な連邦政府の住宅費負担比率は、連邦政府の計算によれば 16%、自治体の計算によれば 42%、という大きな懸隔が生じたのである。

06 年における連邦政府負担比率の決定をめぐる、05 年末には連邦政府と自治体代表団体の間で攻防が展開された。最終的には前述 05 年 12 月 22 日付の法改正で決着したように、06 年には連邦負担比率を 29.1% に据え置き、07 年以降の負担比率については改めて規定するという妥協に至ったのであるが、つまるところこれは問題解決の先送りに過ぎなかった。これと同じ議論が 06 年末には再び展開されることになることは必至である。さらに、05 年末の決着が SGBII から負担比率算定手続きに関する規定（第 46 条第 6～9 項、付則）を削除するものであったことは、この問題の解決方向を一層不透明なものとしてしまった。連邦と自治体の間で一旦合意した負担率決定手続きを白紙にしてしまうことで、今後の議論を一から始める必要が生じたためである。06 年 11 月には、07 年の連邦負担に関する一応の決着を見、対前年 4 億ユーロの連邦負担の増額で合意がなされたが、結局のところ 25 億ユーロの自治体負担軽減は達成されないことが明らかになった。また恒久的な連邦負担率の算定に関する決着は 08 年までに持ち越されるという結果となっている³¹。

(2) 実施主体をめぐる状況

SGBII の実施主体に関しては、ハルツ IV 改革をめぐる前述の三つの評価報告が三様の処方箋を書いていたことから察せられるが、未だ先の見えない問題となっている。ここでのさしあたりの焦点は、第一に ARGE における AA と自治体の協同関係のあり方とイニシアティブの所在、第二に ARGE かオプションの選択の問題にあると考えられる。そこで以下ではこの二点について検討を加えていく。

まず、ARGE の体制上の問題について。ARGE における AA と自治体の協同をめぐるのは、BA と自治体の指揮命令系統の混在と ARGE としての意思決定システムの弱さがしばしば問題となっていた。法施行直後の混乱を解決するため、連邦経済労働省、連邦労働エージェンシー、ドイツ都市会議、ドイツ市町村同盟は ARGE における運営についての協定を結んだ³²。なお、自治体代表団体のうち、ドイツ郡会議はそもそも ARGE は基本法で禁

³¹ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 3. November 2006; Pressemitteilung des Deutschen Landkreistag vom 3. November 2006.

³² Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der

止されている混合行政にあたるとして違憲訴訟をおこしている経緯もあり、そもそも ARGE の設立自体に懐疑的な立場をとるため、この協定には参加していない。

この枠組み協定は、ARGE の執行体制における権限関係の整理と明確化を図るとともに ARGE の実施者総会における自治体イニシアティブの可能性を保障すること、また BA によるコントロールのあり方を定めること、を目的とした。ARGE の実施者総会 Trägerversammlung とは、自治体と AA 双方からの代表者によって構成される ARGE の最高意思決定機関である。そこでの両者からの代議員構成如何によって ARGE に対する双方の影響力が異なってくるのであるが、例えば ARGE の職員構成で見ると 54% が AA、43% が自治体という比率となっており、代議員数をこの比率で割り振るとすれば、自治体が ARGE の意思決定においてイニシアティブを発揮することはできない。枠組み協定ではこの問題をクリアするために、自治体が一定の基準を満たした場合には、自治体側から過半数の代議員を送ることができるものとした。この基準とは、例えば失業者の労働市場への統合、ターゲットグループの就職率、給付削減率、等の点でベンチマークを定め、それぞれの最低条件を達成した場合には自治体の過半数取得を認めるというものである。この枠組み協定のもとで、約 100 の自治体が ARGE の実施者総会での過半数を握り、イニシアティブを発揮しているとされる³³。

しかし、実施者総会で自治体が過半数を握ったとしても、それを通じて BA に対して影響力を及ぼしうるか否かはまた別の問題である。とりわけ地域構造問題を抱える失業率の高い地域においては、自治体が ARGE を通じて地域雇用市場に影響を及ぼす余地は限られている。また、先のオンブズ委員会の最終報告書においても、枠組み協定が期待したほどの効果をもたらしていないとしている。要は BA による集権的コントロールが強いあまり、実施者総会での過半数は自治体の政策的余地を拡大することにならない、というのが実態と考えられる。

他方、オプション自治体の状況については、前述のように、データ収集上の問題があり、ARGE との比較においてそのパフォーマンスを比較することは不可能である。ただし、ドイツ郡会議がオプション自治体を中心としたアンケート調査を実施しており、その調査結果(Deutscher Landkreistag 2006)を参照することができる。この調査は、ドイツ郡会議が都市・ヨーロッパ研究所(Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE))に委託したものであり、06 年 2 月末に全郡とオプション自治体(6 都市を含む)に対して実施したアンケート調査の分析を行ったものである。対象自治体 330 のうち 235 団体、約 7 割の回答を得ている。

アンケートではまず、自治体が再度選択機会を与えられるとすれば、ARGE とオプションのいずれを選択するかという問いを行っている。回答したオプション自治体は全て、今後もオプションを続けるとし、ARGE 自治体の 56% は ARGE を選択すると回答した。ARGE 自治体の残り 32% は、再選択の可能性があればオプションを選択するとし、12% の自治体は分離形態(AA と自治体が別々に職務を実施する)を選択すると回答した。また、実施主体の選択に際して、オプションを選んだ自治体では、自らの裁量の余地がより大きいも

Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Spitzenverbänden zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß §44b SGBII, 1. August 2005.

³³ 目標協定による実施者総会での自治体過半数の確保については、ドイツ都市会議労働・青少年・社会担当部長 Verena Göppert 氏へのヒアリング(06 年 9 月 21 日実施)に基づく。

のと判断して決断をしたとの回答が多かったのに対し、ARGE 自治体では地域的失業率の高さに鑑みて単独でこの事務を実施する上での困難を予想し、防御的な観点から決定した傾向が見られるとしている。実際、オプション自治体の 89%は自治体の政策的余地が拡大したと考えており、11%は不変と回答した。ARGE では 13%が拡大、48%が不変、39%は縮小したと回答した。また、回答した自治体の 91%は、前述のドイツ銀行のレポートにおける提案と同様に、実施主体の選択を自由化していくべきだと回答している。

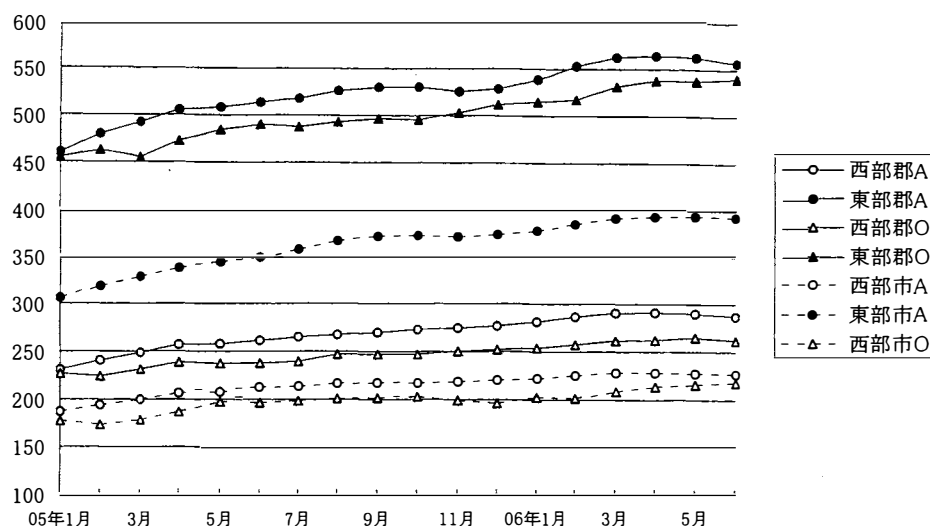
また、実施体制の問題として、受給者の増加に対して職員配置が追いついていない状況は一般的に指摘されていることであるが、この調査ではオプションと ARGE の間でも状況に相違があることが明らかにされている。すなわち、職員配置については、職員一人当たりの担当件数の上限を、給付担当職員と斡旋担当職員のそれぞれについて、各実施主体が定めることになっているのであるが、この上限には次のようなばらつきがあるとされる。まず、給付担当職員の配置については、ARGE の 10%、オプションの 2%で給付担当職員が担当する受給世帯数の上限を 200 件以上の水準に設定している。他方で、オプションの 19%、ARGE の 12%では、この上限を 120 件以下に設定している。斡旋担当職員の配置については、オプションの 35% および ARGE の 11% は職員一人当たりの求職者数の上限を 130 以下に、オプションの 43% および ARGE の 27% は 131~170 件に設定している。オプションの 22%、ARGE の 63%では職員配置基準はさらに劣悪な状況にある。

こうした職員配置に規定されてか、受給者の労働市場への統合における実績についても相違が生じている。SGBII の実施主体は、受給者との間で「統合協定」と呼ばれる支援プログラムに関する合意をとりつつ、労働市場への統合を進めることとなっているが、05 年の実績で見ると、ARGE の 40%、オプションの 28%では統合協定を結ぶことができた受給者は 40%以下でしかない。オプションの 23%、ARGE の 18%ではこの協定締結率は 40~60%である。オプションの約半数、ARGE の 43%では 60%以上の受給者と統合協定を締結できている。その結果、「1 ユーロジョブ」と呼ばれる統合措置に関する予算の消化率にも相違が生じている。すなわち、オプションの 31%、ARGE の 47%は統合予算の消化率は半分以上である。消化率が 70%を超えたのは、オプション自治体の 45%、ARGE では 4%に過ぎない。

以上のように、郡会議のアンケートでは、自治体における裁量の余地、職員配置、受給者の統合などの点において、オプションモデルの優位性が報告されている。郡会議は SGBII の成立時点以来一貫して ARGE における混合行政の問題性を指摘し、法実施における自治体の主導性の確保を強く求めてきており、前述 04 年 7 月の法改正においてもオプションモデルを実験条項として盛り込むことを強く求め、それを勝ち取ってきたという経緯がある。それゆえ、オプションモデルの優位性を強調するこの調査報告には若干のバイアスが働いていることに留意が必要ではある。しかしながら、前述の SGBII に関する三つの評価報告にも現れていたように、ARGE における協同が必ずしも良好に機能していない状況が、逆にオプションへの相対的な評価を高めていると捉えることもできよう。

また、図 3-1 は BA が ARGE およびオプションを通じて収集し得ているデータである、受給世帯数の各月集計をもとに作成したものである。概して東部地域においては社会扶助受給者より失業扶助受給者の方が相対的に多かったという事情を反映し、改革前に比べて受給世帯の数はかなり増加した状況がうかがえる。オプションと ARGE との間の比較でいえば、東部州の郡、西部州の郡、西部州の市、の三分類においていずれも ARGE（丸印マ

図3-1 受給世帯数の推移(04年HLU受給者世帯数を100とした指数)



＜資料＞Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, 各月における自治体別データより独自に集計した。
AはARGE、Oはオプション自治体を示す。

ーカー) に比較してオプション(三角マーカー)の方が受給者の増加の度合いが小さいということがわかる。ここから単純にオプションモデルの優位性を結論づけることは適切ではないが、前述の郡会議の分析の妥当性を示唆するものといえる。

(3)基本法改正の影響

前述のような、SGBII に関する財政負担と実施主体をめぐる改革方向の不透明さに加えて、06年9月に発効した連邦制度改革(基本法改正)は、ドイツにおける政府間財政関係の行方を一層複雑化させることとなった。

連邦制度改革は、シュレーダー政権下の03年4月に改革の必要性和連邦政府の見解が示され³⁴、検討のための連邦制度改革委員会が設置されて以来、政権交代をはさんで3年間をかけて検討が進められてきた。この委員会の課題は、第一に欧州統合の進展の中で連邦基本法をEU法に対応させること、第二に連邦の立法過程の迅速化を図るために、連邦と州の権限、事務配分、財政責任を明確に区分し、連邦の立法における参議院の協働権をそれに対応させること、第三に東部諸州の事情を勘案しつつ、連带的連邦制の強化と競争的要素によるその補完を図ること、といった点に置かれていた³⁵。このうち特に第二の点は、連邦・州・市町村の間の権限関係を整理するという意味において、ハルツIV改革をめぐる政府間行財政関係の錯綜問題に密接に関わる問題である。

ドイツの連邦制度において、連邦参議院の存在は、各州代表によって二院制の一翼を構成することによって連邦と州との対等な関係を保障する意味をもってきた一方で、時々々の連邦政府にとっては、立法過程において絶えず州側への妥協を強いられるという点で目の上のコブとも捉えられてきた。今回の基本法改正は、立法に際して連邦参議院の同意を必要とする範囲を縮小することによって立法プロセスの迅速化を図る一方、連邦と州の間の権限関係の再規定を通じて州の権限範囲を拡張することをも同時に進めたのであり、これ

³⁴ Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, Berlin, 09. April 2003.

³⁵ „Föderalismus: Reenovierung eines Erfolgsmodells“, Pressemitteilung der Bundesregierung vom 14. Oktober 2004.

によって連邦と州の力関係のバランスをとりつつ、改革の目的を達成しようとしたものである。

この改革は、州にとっては次のような点で権限の拡張を意味していた。第一に、連邦との間で立法権が競合していた分野、特に教育や住宅、交通等の分野において、州の立法権限が大幅に拡張されたことである。第二に、これがとりわけここでの論点に関わることであるが、自治体に関わる立法に関して連邦の権限を縮小し、州の立法に委ねる方向への転換が図られたことである。その結果、連邦は自治体に対して直接事務の委任を行うことができず、今後は州の立法を介してのみそれが可能となる。例えば社会扶助がまさしくそうであったように、連邦は自治体に対して社会扶助の実施を義務付け、その執行の詳細に関して連邦法で規定してきたのであるが、この基本法改正に従えば、今後はこのような州の頭を越えた自治体への事務の委任は行い得なくなる。

それゆえ、今後の SGBII の改正においては、その執行主体である ARGE や自治体の組織に関しては、州の立法が大きく関わってくることになる。加えて、州を飛び越えての連邦と自治体の共同機関である ARGE は、郡会議が主張しているように混合行政の典型例と考えられ、改正後の基本法に則してこの組織の正当性が問われてくることにもなろう。現行法はさしあたりそのままの推移を認められるが、今後の法改正においては、連邦は自治体に新たな事務を課すことは認められず、州を介しての義務づけ・委任という方法を採用せねばならなくなる。

この基本法改正の最初の適用例とされるのが、社会法典第 12 編（社会扶助）である³⁶。これは、旧社会扶助の対象から SGBII（求職者基礎保障）に移管された就労能力ある人々を除いた後の制度であり、高齢者や障害者等が対象となるが、給付額等については SGBII と同一の基準を用いているものである。連邦政府が社会扶助の実施主体である自治体に対して直接に事務を委任することができなくなったため、各州が社会扶助法に則った立法を行い、これによって自治体に事務を委ねるとともに財源保障の責任を担うこととなった。例えばこの改正は社会扶助基準額を東西間で統一するという内容を含んでいるが、これによって増加した給付費に関する財源保証責任は州の側に生ずることとなる。今後も繰り返し行われるであろう SGBII の改正に関してもこの制度変更は例外ではない。例えば住宅費給付に関する変更によって自治体に新たな財政負担がもたらされる場合、自治体は州に対してその費用補償を求めることになる。現在の制度が踏襲されるかぎりでは連邦と自治体の間での費用負担関係は当面存続するわけではあるが、将来的にはこの問題はこの二者に州を交えて解決されていくことになると考えられる。すなわち、制度変更によって自治体に追加的な費用負担が発生した場合、これは直接的には州の立法に起因することとなるため、自治体は牽連性原則³⁷に従って、この費用の補填責任を州に対して求めることになる。この場合州は、自治体に対する財政調整制度を通じて、この追加的費用に対して何らかの補填措置をとることになる。さらに、この改正がそもそも連邦法改正に起因するものであれば、州は連邦に対して同じく牽連性原則に従って費用補填を求めることになる。連邦が費用補償の規定を設けなければ、州の側は連邦参議院においてこの連邦法に拒否権を行使することもできる。

³⁶ Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 31. Augst 2006.

³⁷ 牽連性原則 Konnexitätsprinzip とは、義務づけや委任に基づく事務等において、法改正に伴う追加的費用が発生する場合に、立法者はその費用の補填責任を負う、という考え方である。拙稿(2004b)参照。

この改正に関する自治体側の評価は、特にドイツ都市会議とドイツ郡会議の間で異なっている。ドイツ都市会議はこの連邦法改正に際して、基本法上に連邦－自治体間の牽連性原則を盛り込むことを求めてきた。すなわち、これまで都市に大きな財政負担を強いてきた連邦社会扶助法がまさにそうであったように、連邦法によって自治体に義務づけられた事務は数多く、またその費用に関して連邦が直接に負担を行う仕組みがなかったため、自治体側は自らの裁量の余地の少ない事務の費用負担を負うということの理不尽を訴えてきたのである。こうした文脈で都市会議は、自治体に影響を及ぼす連邦法に関しては連邦に牽連性原則にのっとった費用負担責任を負う旨を、基本法上に盛り込むよう求めてきた。しかし今回の基本法改正ではこの点は盛り込まれなかった。ドイツ都市会議はこの点を不満とし、今後第二段階の基本法改正での牽連性原則の盛り込みを求めていくとしている³⁸。これに対して郡会議は、連邦が州の頭越しに自治体に対する事務委任や財源移転を行うことがそもそも基本法における連邦制の原則に反しているとの立場から、今改正での州の位置づけを高く評価している³⁹。郡会議によれば、連邦政府と自治体との間に関する牽連性原則を基本法上に盛り込むという都市会議の主張はドイツの連邦制理念に則して考えれば全く筋違いのもので、自治体に対する事務の委任や財源保障は州のレベルにおいて果たされるべきものである。それゆえ今回の基本法改正は、郡会議が長年要求してきた、連邦による自治体への直接委任の廃止を実現したものである、と評価しているのである。

おわりに

以上のように、施行から1年半を経た段階でのSGBIIは、連邦・州・自治体の間での機能分担関係および費用負担関係に関して、なお多くの対立点を孕んでおり、最終的な決着の姿が未だ見えてこない状況にある。ハルツIV改革を通じて、自治体は失業者に対する生活保障給付の費用負担をさしあたりは免れる結果となった。しかしその代替条件として受給者の住宅費給付を負担することとしたのは、やはり給付の窓口を担う主体として給付抑制へのインセンティブを持たせようとした政府当局の意図によるものであろう。他方で自治体に対して25億ユーロの負担軽減を達成するという目的を果たすために導入された連邦の一部負担の仕組みは、当初想定されたほどスムーズには機能しなかった。04年7月の改正で盛り込まれた連邦負担比率の算出方式は、計算に用いる要素と典拠すべき統計の種類等にわたる詳細な規定を付則に盛り込んでいたわけだが、こうした詳細な規定にもかかわらず、連邦と自治体間の計算結果には大きな乖離が生じてしまった。

この乖離をめぐる連邦と自治体間の攻防を経て、05年末の改正でこの算出方法に関する付則が削除されてしまったことは、連邦と自治体間の協議のシステムが一旦白紙に戻されたような印象がある。最終的な財政負担関係の確定に向けて、これに関する規定がどのように整備されていくことになるのかは、なお引き続き注目しつづけていく必要がある。

他方、SGBIIの実施主体の行方に関しても、08年までに決断される最終的な執行主体がどのようになるのかについては、未だ予断を許さない状況にある。この問題の難しさは、SGBIIがそもそも社会扶助と失業扶助という出自の異なる業務を統合したということに発している。オーツのいう、所得再分配や経済安定化は中央政府、資源配分は自治体、という政府の機能区分に則っていえば(Oats 1972)、SGBIIはこの三つの機能が錯綜する領域で

³⁸ Deutscher Städtetag, Pressemitteilung vom 2. Juni 2006.

³⁹ Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 31. Augst 2006.

あるがゆえの複雑さをもっていると考えられる。すなわち、所得再分配の最底辺を担ってきた社会扶助、経済安定化機能の一環としての失業扶助、資源配分機能としての就労支援・対人ケア、という三つの機能を一つの制度に統合したことにより、この業務の担い手が連邦政府であるべきか、自治体であるべきかが整理できなくなっているのである。その結果として、一種の妥協策として AA と自治体の協同による ARGE という組織形態が編み出されたわけだが、これが必ずしも良好に機能していないということも本稿で明らかにしたとおりである。加えて基本法改正を通じて混合行政の排除という周辺条件が作られたことにより、今後 ARGE がどのような形で存続するのか、あるいは AA と自治体が分離して事務を執行する仕組みに決着するのかも、なお不透明である。

第4章 ドイツ統一後の自治体財政—地域間格差の現状と施策—

はじめに

ドイツ再統一からすでに17年が経過した。再統一直後の熱狂の下で90年代前半には急速な経済成長を遂げた東部地域⁴⁰であったが、90年代後半より成長スピードは鈍化し、その後は僅かずつ西部地域との経済格差を縮めつつ今日に至っている。とはいえ、こうしたキャッチアップの下で、東部の地域経済社会が抱えるさまざまな問題もむしろ浮き彫りになってきている。若年者を中心とした人口流出、高い失業率、インフラ整備の遅れ、産業立地上の困難等々である。これらの問題は、一方では西部地域が戦後の経済成長過程で経験した諸矛盾を東部地域が短期間のうちに集中的に経験しているという性格をもつ。例えば情報化やサービス経済化といった産業構造の転換に伴う地域経済と雇用の問題、都市の郊外化とインナーシティ問題などがそれにあたるであろう。他方では、東部地域が置かれてきた体制上の特性からの転換に伴う問題もある。例えば地方自治・住民自治の成熟度の弱さ、住居・公共施設等建物の配置の政治的性格、環境や景観保全の軽視等、といった分断時代の政治文化に規定された問題の克服である。東部地域の抱えるこうした問題の複雑性を踏まえれば、ドイツがこの地域を含めて「連邦領域における生活条件の統一性」（基本法第106条第3項）を獲得するにはなお長い年月を要するものと考えられる。

しかし他方で、分断と再統一に伴うドイツ全体の経済的負担に対して、この軛をいつまで引きずらねばならないのか、という不満が西部州の間に台頭している現実もある。こうした西部州の不満を背景に、州間財政調整のあり方をめぐる訴訟も起こされている。とりわけ注目されるのは、東西州をひとつの州間財政調整制度の下に統合した95年の「全ドイツ的財政調整」が過剰な平準化であるとした西部富裕州の訴えに対して、連邦憲法裁判所が99年にこの主張を半ば容認した判決を下したことである⁴¹。一方における東部地域のキャッチアップの遅々とした歩み、他方での西部地域における統一費用負担への不満の台頭という状況を背景として、05年以降のドイツ統一に関する枠組みである「第二次連帯協定」は、2020年を目処に東部に対する重点的な連邦補充交付金の配分を終結させることを掲げた。このことは東西地域の格差問題を、ドイツ再統一という歴史的事業に伴う特殊条件の下での対応から、いわば一般的格差問題の枠組みでの対応に転換させることを意味している。実際のところ、東部州において目覚ましい発展を遂げた一部の地域は、西部州における構造弱体地域の経済力に接近してきているのであり、西部州における条件不利地域についても決してなおざりにはできない状況はある。

本稿はこうした東部地域をめぐる諸状況と格差の現段階を概観することを通じて、将来的な格差の「一般的格差」化に向けての課題を考察する。ここでいう「一般的格差」とは、東部州に対する支援の特別な制度枠組みを終結させ、東西州を包括した財政調整制度の枠組みのみでその格差を調整できる状態を念頭に置いている。むろん、再統一前旧西ドイツの財政調整制度においても、小規模州や構造不利地域に対する補完的な措置は存在したの

⁴⁰ ドイツでは旧東ドイツ地域を「新連邦地域 neue Bundesgebiet」と呼び、同地域の州を「新州 neue Bundesländer」と呼んでいる。筆者はこの呼称に違和感をもつため、本稿では「東部」ないし「東部州」との名称を用いる。

⁴¹ この訴訟と判決の意義、その後の制度改正の詳細については、中村良広氏の一連の研究(2002, 2004, 2006)に詳しい。

であって、こうした調整がこのさき十数年間で全て廃止されるとは考えにくい。要は東部地域が将来的に、西部地域の条件不利地域と同様の支援枠組みに統合されるか否かを本稿では考えていきたい。その際本稿では、特に自治体財政の分析を通じて、東部州自治体の固有の行財政上の課題を明らかにしていきたい。実のところ、東部州に対する財政移転のかなりの部分は、東部州自治体の財政力が西部州のそれに比べて格段に弱いことを勘案したものであり、またインフラ建設や産業基盤整備の直接の担い手としての自治体に向けられているためである。その上で、東部地域に対する重点的な地域振興上の諸施策の動向を、都市の社会経済的再生に向けての諸施策に焦点を当てて検討する。これらの検討を踏まえて、東西格差問題のいわば「一般的格差」化の可能性とその上での課題を考察したい。

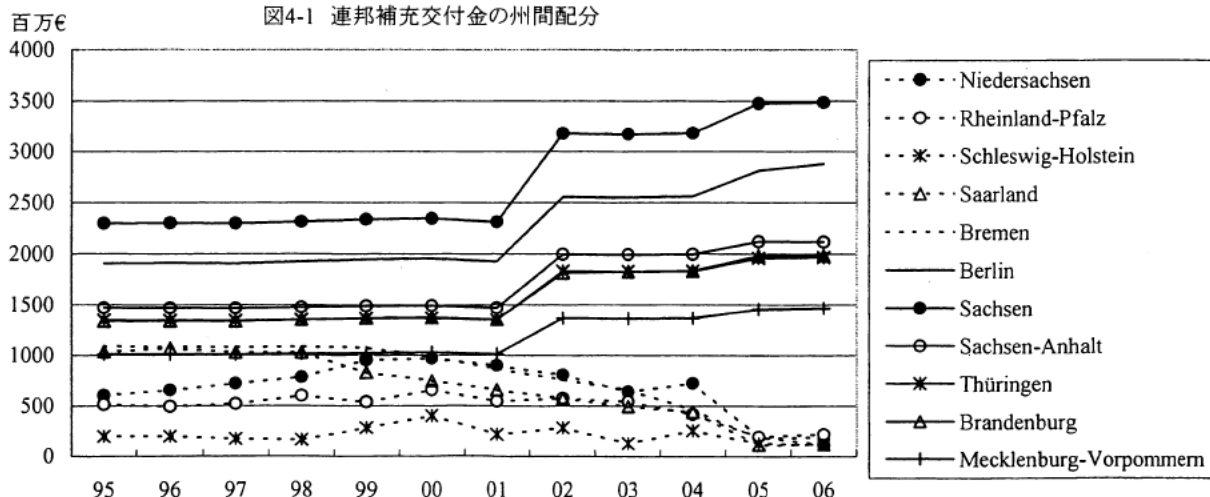
1. 東西再統一の現段階

(1) 対東部財源配分の変遷

ドイツ再統一後から今日に至るまでの対東部地域財政支援の枠組みは、次の三つの時期区分で捉えられる⁴²。第一は、90年の再統一直後に創設された「ドイツ統一基金」の枠組みである。これは、東西地域間の経済格差の大きさから、両地域の州を同一の財政調整制度の下に包摂することはあまりにリスクが大きく、西部州の財政負担を加重にする懸念があったことから、さしあたり東部州を州間財政調整の対象外とし、基金を通じて東部に対する一般財源配分の制度を導入したものである。基金による財源配分は94年までの5年間で総額824億€であり、そのうちの40%は自治体へ配分された。

第二は、95年から2004年までの第一次連帯協定の枠組みである。これは93年に成立した連邦連帯プログラム導入法（FKPG）に基づくもので、ドイツ統一基金の解散と州間財政調整への東部州の参加を基本として形づくられた。統一後の東部地域経済の急速な成長と東部州における税収の伸びとを背景に、ドイツ統一的な財政調整の導入が可能となったわけであるが、とはいえ従来の財政調整制度の枠組みだけでは両地域の財政力格差を埋めることは容易ではなかった。そこで売上税配分や州間財政調整における財政調整機能の強化を図るとともに、連邦補充交付金の大幅な拡充が行われた。図4-1は、第一次連帯協

図4-1 連邦補充交付金の州間配分



<資料>Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2008 より作成。

⁴² 以下の叙述は主として連邦交通・建設・都市開発省ウェブサイトにおけるドイツ再統一関係施策の説明による (<http://www.bmvbs.de/beauftragter/Zukunft-Ostdeutschland>)。なお、伊東(1994)、レンチュ(2006)、霜田(2004)も参照。

定以降の連邦補充交付金の配分状況の推移を示したものである。連邦補充交付金は、①不足額、②行政経費、③西部州暫定、④東部州特別需要、⑤ブレーメン・ザールラント財政再建、の五種類からなり、①②は両地域を通じた財政力弱体州に対する交付、③⑤は西部州の条件不利地域（小規模州、経済構造弱体州）に対する交付、④が東部州に対する交付である。東部州特別需要連邦補充交付金は、東部の再建に関わる特別需要と自治体の財政力の弱さを勘案した配分であり、01 年まで年額 71 億€であったが、02 年以降は「東部再建」投資促進法に基づいた増額がなされ、年額 105 億€に引き上げられた(BMF 2003, S.163)。これに対して西部州に対する配分は徐々に縮小されてきており、後述する 05 年の第二次連帯協定以降は連邦補充交付金の大半が東部州に対するものとなってきていることがわかる。

第三の枠組みは、05 年に始まり 19 年までを期限とする第二次連帯協定である。冒頭に触れた財政調整訴訟を背景に、2001 年 6 月に連邦と各州は対東部政策に関する次のような合意を行った。すなわち、東部建設にはなお長期的・安定的な展望を持って対応する必要があること、また東部建設は全国的な連帯の下でドイツ全体の問題として引き続き取り組まれる必要があること、である。この合意は、統一のコストに対する西部富裕州の不満を「長期的な」対策という言葉の下に包み込みつつ、なおドイツ統一という政治的大事業に対する全州の連帯を確認する意味を持ったと考えられる。この枠組みの下、売上税配分や州間財政調整等における財政調整機能は第一次連帯協定のそれよりも緩められ、むしろ各州の財源確保努力を求める方向への転換が図られた。東部州に対する財源配分に関しては、次のような二つの財源のバスケット Korb が設けられた。第一のバスケットは、インフラ整備のため、また自治体の財政力の弱さを調整するために、特別需要連邦補充交付金を 15 年間で総額 1050 億€交付するものである。この財源は 08 年までは緩やかな逓減、それ以降は 2020 年の廃止に向けての明確な減額を図るものとなっている。第二のバスケットは、東部建設プログラムに即した総額 510 億€の連邦補助金であり、その対象となる政策分野は毎年連邦と東部州の間の協議を経て決定されることとなっている。こうした財源移転を受ける東部の各州は、03 年以降毎年「東部建設発展報告書」を公表することを義務付けられた。これは、第二次連帯協定の財源を充当したインフラ整備の状況、および州・自治体の財政的発展の状況を報告するものである。

以上のように、ドイツ統一基金、第一次連帯協定、第二次連帯協定と対東部支援の枠組みが推移してきたなかで、東部に対する財源移転の規模は徐々に縮小してきている。ドイツ統一基金による財源配分総額 824€を年額に均すと、94 年当時の GDP のおよそ 1%（ベルリンを含む東部 GDP の 6%）にあたるが、第一次連帯協定による配分年額 105 億€を 04 年の GDP で除するとおよそ 0.5%（同 3%）となる。また、第二次連帯協定の二つのバスケットをあわせた移転額の年額平均を 06 年の GDP で除すると、第一次連帯協定の規模を若干下回る規模となる。前述のように第二次連帯協定は 15 年かけて移転額を逓減させていくことになるため、計画期間当初は第一次協定の期間の年額を上回る財政移転を行うが、その後徐々に縮小していくことになる。

(2)東西地域間の格差の現状

前述のように、再統一以降の東部州に対しては、重点的な財源移転が行われてきた。そこで次に、こうした経緯のなかで、東部地域はどの程度まで西部地域にキャッチアップし

てきたのかを概観しておきたい。

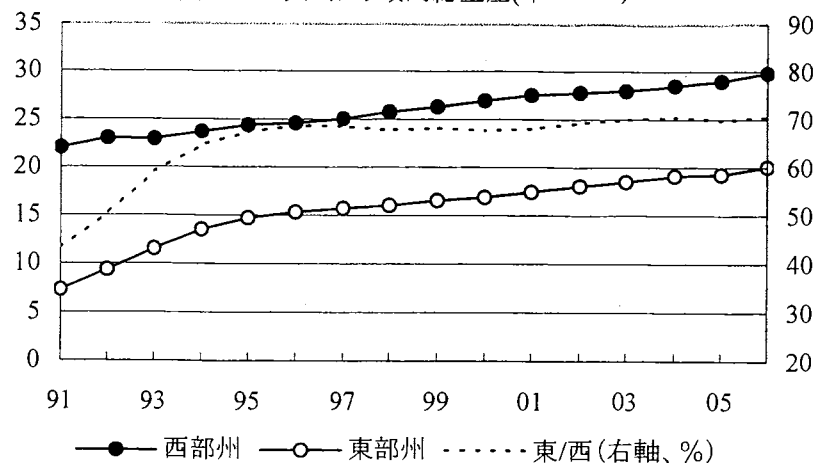
図 4-2 は一人当たり域内総生産推移を東西地域の間で比較したものである。再統一直後には東部州の値は西部州の 4 割強ほどであったが、90 年代半ばまでの急速な成長の結果、東部の値は西部の 7 割程度までに達した。その後の成長スピードは鈍化したものの、東西間の経済格差は僅かずつながら縮小に向かっている状況がうかがえる。2007 年の

『ドイツ統一報告書』によれば⁴³、06 年後半からの景気回復を背景に、06 年には東部域内総生産の伸びが西部のそれを上回った結果、東西の経済格差が 0.9%縮小したとされる。特に製造業の伸びでは東部の成長率は西部の 2 倍に達したこと、建設業付加価値が 95 年以来ようやく再び上昇に転じたこと、などの要因がこの成長の背景にあると指摘されている。

ところで、この東西格差の現状はどの程度の水準なのだろうか。東西地域の経済格差の度合いを感覚的に捉えるために、日本とドイツの一人当たり域内総生産の地域間格差の状況を比較してみよう（表 4-1 参照）。

一人当たり州内総生産を順に並べたとき、下位 5 位に並ぶのが東部州であり、東西市域が統一されたベルリンは 6 位に位置する。すなわち経済力上の東西格差はなお歴然としてあり、東部平均は西部平均の 3 分の 2 の水準にとどまっている。とはいえ、東部州のなか

図4-2 一人当たり域内総生産(千ユーロ)



＜資料＞Statistisches Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länderより作成。

表4-1 一人当たり域内総生産の地域間格差、日独比較(2004年ベース)

	州内総生産 (百万円)	人口 (千人)	一人当たり (千円)	全国 =100		県内総生産 (百万円)	人口 (千人)	一人当たり (千円)	全国 =100
Mecklenburg-Vorpommern	31,815	1,726	18.44	68.9	沖縄県	3,572,149	1,359	2,629	66.0
Brandenburg	48,326	2,569	18.81	70.3	奈良県	3,775,021	1,431	2,639	66.3
Thüringen	44,476	2,364	18.81	70.3	長崎県	4,351,018	1,495	2,910	73.1
Sachsen-Anhalt	47,446	2,510	18.90	70.7	埼玉県	20,515,286	7,047	2,911	73.1
Sachsen	85,429	4,308	19.83	74.1	高知県	2,360,269	803	2,938	73.8
Berlin	78,301	3,388	23.11	86.4	青森県	4,300,365	1,452	2,961	74.4
Niedersachsen	186,499	7,998	23.32	87.2	鹿児島県	5,298,374	1,769	2,995	75.2
Rheinland-Pfalz	96,497	4,059	23.77	88.9	：	：	：	：	：
Schleswig-Holstein	67,811	2,826	24.00	89.7	：	：	：	：	：
Saarland	26,391	1,059	24.92	93.2	：	：	：	：	：
Nordrhein-Westfalen	479,445	18,073	26.53	99.2	広島県	11,648,971	2,878	4,048	101.7
Baden-Württemberg	318,282	10,705	29.73	111.1	富山県	4,672,235	1,117	4,185	105.1
Bayern	393,175	12,429	31.63	118.2	静岡県	16,068,869	3,795	4,234	106.3
Hessen	198,370	6,089	32.58	121.8	滋賀県	5,893,584	1,372	4,297	107.9
Bremen	24,101	663	36.36	135.9	大阪府	38,679,705	8,814	4,389	110.2
Hamburg	80,834	1,736	46.56	174.0	愛知県	34,650,302	7,192	4,818	121.0
全ドイツ	2,207,200	82,501	26.75	100.0	東京都	89,567,207	12,378	7,236	181.7
ベルリンを除く西部州	1,871,406	65,637	28.51	106.6	全国	508,411,112	127,687	3,982	100.0
ベルリンを除く東部州	257,493	13,477	19.11	71.4					

＜資料＞ドイツについてはStatistisches Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder、日本については総務省統計局『日本の統計』をもとに作成。

⁴³ BVBS(2007).なお、この報告書は 2000 年の連邦議会の決議に基づき、毎年公表するものとされている。

での最上位であるザクセン州と、西部州の最下位であるニーダーザクセン州とを比較すれば、前者は後者の85%程度の水準にまで接近してきていることがわかる。

この東西間の経済格差の度合いを、例えば日本のそれと比較してみるとどうだろうか。一人当たり県内総生産の全国平均を100としたとき、上位の東京が181.7、愛知が121.0であるのに対して下位の沖縄が66.0、奈良が66.3である。ドイツでは上位のハンブルクが174.0、都市州を別とすれば最上位のヘッセンが121.8であるのに対し、下位ではメクレンブルク・フォアポメルンが68.9、ブランデンブルクが70.3である。こうして比較してみたとき、ドイツにおける東西間の経済格差の度合いは日本における地域間格差の度合いとほとんど変わらない水準となっていることがわかる。

このような格差縮小の傾向を背景に、ドイツの対東部地域政策は、統一という特殊事情への対応という時期から、地域間格差一般の問題への対応という政策に転ずる時期にさしかかってきている。東部州に対する財政調整的な意味をもつ連邦補充交付金は前述のように、2019年まで徐々に縮小して2020年には廃止されることとされており、その後は東西地域を区別しない一般的な財政調整問題の枠組みで取り扱われていくこととなっている。

しかし、東西間格差の問題は、一人当たり域内総生産やその成長率だけでは測ることのできない問題を抱えている。東部地域では、人口の流出と空家の増加、高い失業率と雇用創出問題など、社会経済的な構造問題がむしろ先鋭化している現状もある。例えば東部地域の人口は再統一以来減少を続けており、漸増傾向を示す西部地域との人口格差はむしろ拡大している。西部地域の人口流出は特に若年層と高所得層に多く、今後の高齢化と知識産業立地の困難という問題を随伴している。例えばザクセン州では01年にはじめて人口の社会減が自然減を上回り、転出人口の4割が18～30歳の年齢層であるといわれている(Lenk 2004)。

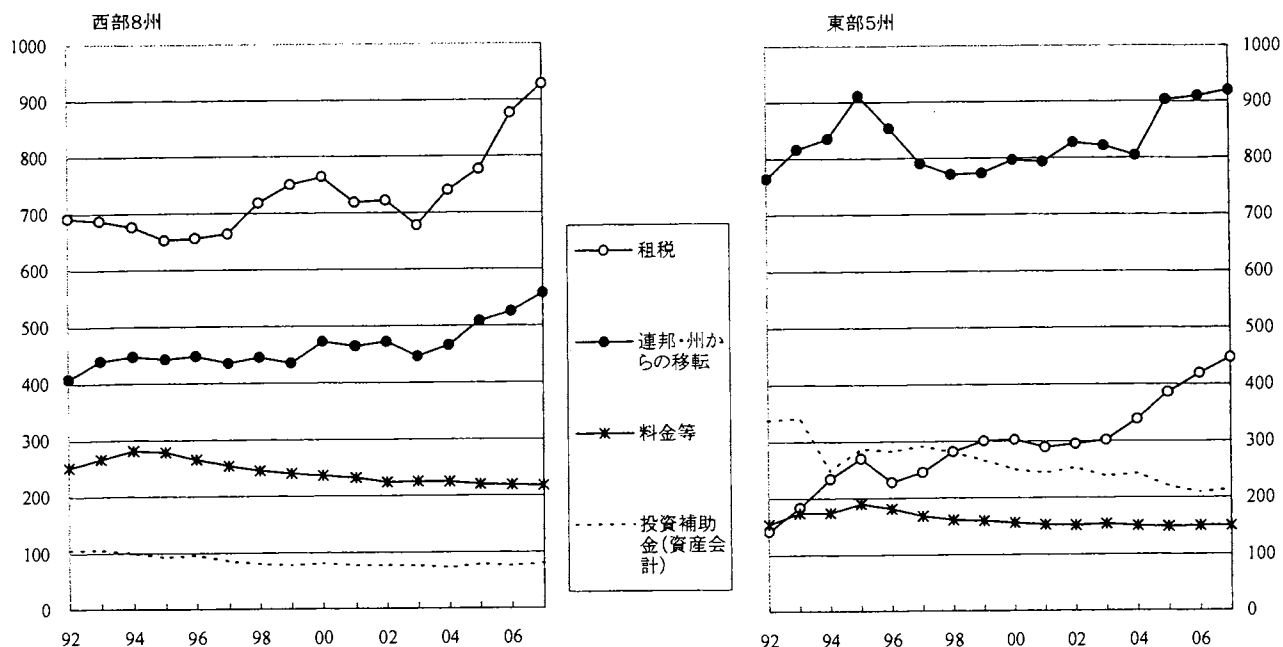
前述のドイツ統一報告書においても、この点を決して楽観しているわけではない。景気回復の下で失業率の低下は見られるものの、東部の06年の失業率は17.3%と西部のその2倍水準にある。一部の都市では顕著な成長が見られる一方で、農村地域からの人口流出にはなお歯止めがかからない状況にある。若年者の高失業を背景に、極右の台頭もみられる。つまり、域内生産額や成長率の上では両者の格差は徐々に縮小に向かいつつあるが、社会的ないし地域構造的な問題は深く潜行しているのであり、これが将来的な東部の成長への足枷となるおそれすらあると指摘しているのである。

それゆえ、東部への重点的財政移転が終結する2020年までの間—無論、その時点での状況によってはこの期限延長も考えられるが—、各種の財政的措置はこの構造問題への対応に焦点化して投じられていくことになる。

2. 自治体財政の構造にみる東部州の課題

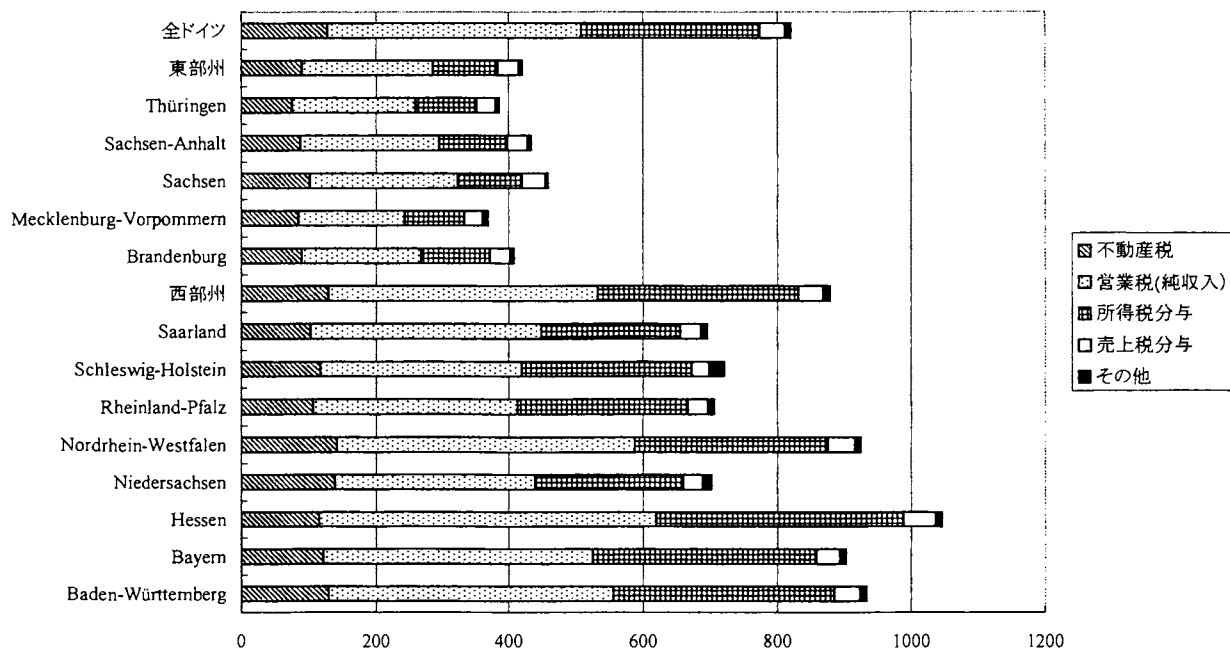
前述のように、東西間格差は一人当たり域内総生産では顕著な縮小傾向を示しているかに見えるが、その背景には東部地域に対する重点的な財政移転が行われ、それによって支えられている面も無視できない。こうした状況をさらに立ち入って分析するとともに、東部地域の抱える社会経済構造上の問題を明らかにしておく必要がある。ここではこうした分析の手段として、東部州自治体の財政状況を見ていくことにしたい。自治体の財政は、歳入面においてその地域的な担税力の状況や連邦・州からの財源移転の状況を示し、また歳出面においては当該地域特有のニーズを示すものであると考えるためである。

図4-3 自治体経常会計収入の推移(一人当たりユーロ)



<資料>Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht, In: Der Städtetag 05/2006 およびStatistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch各年版より作成。
都市州(ベルリン、ハンブルク、ブレーメン)を除く。

図4-4 一人当たり市町村税(都市州を除く、2006年。単位1000ユーロ)



<資料>Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4, 4.Vj u. Jahr 2006より作成。

(1)東部自治体の税収構造

自治体の財政構造は、東部州と西部州の間で大きく異なっている。まず、図 4-3 は東西州の市町村における歳入構造の推移を示したものである。統一直後の東部州自治体においては、一人当たり税収は西部州のその 5 分の 1 ほどにとどまっていたが、現在では約 2 分の 1 にまで増加してきている。とはいえこの税収はなお、經常会計収入の 4 分の 1 をまかなうに過ぎず、財源の半分以上を連邦・州からの財政移転によっている。

ドイツの市町村税は、概して税収総額の約 4 割を営業税が占めている事情から、景気変動の影響を受けやすい構造にあるが、西部自治体で税収の落ち込みが見られた 01 年～03 年において、東部自治体での税収減は比較的軽微にとどまっている。この結果、税収総額に占める営業税の比率についていえば、02 年には東部自治体のそれは西部自治体を上回るようになった。このことは、東部自治体の税収構造が、対東部支援に支えられた企業収益に相対的に多くを依存するようになっていることを意味している。図 4-4 は各州における市町村税の構成を比較したものであるが、一人当たり税収が相対的に大きいザクセン州、ザクセン＝アンハルト州において営業税の比率が高いことがわかる。これに対して、東部自治体では西部に比べて所得税分与の比率がかなり低い状況もうかがえる。

表 4-2 は共通税・市町村税の徴収額と再分配後の税収とを東西地域間で比較したものであるが、所得税の東部地域における一人当たり徴税額は西部地域の 3 割にとどまり、この地域の個人所得がなお低水準にとどまる状況を反映している。例えば 03 年時点で東部の賃金水準は西部の 77%にとどまっている状況や、東部地域の消費総額が産出額を大幅に上回っており、その超過分の 75%が西部からの公的財政移転である状況が指摘されている⁴⁴。すなわち、東部における自力での所得創出の力はなお弱い状況にあるといえる。法人税徴税額はさらに低く、この税の負担者である大企業の集積の弱さが表れている。なお、法人税や所得税には対東部地域支援の財源確保のため 5.5%の連帯付加税が課されているが、これは東西両地域ともに課されているために、東西の税収比率には影響を与えない。また、所得税分与は居住地原則で配分されるため、再分配前の所得税徴収額と再分配後の所得税分与額とを比較してもほとんど変化は見られない。これに対して、売上税についていえば、徴税額は所得税や法人税に比べると東部の水準は相対的に高いものの、なお西部の半分に満たない。しかし、売上税分与でみると、西部一人当たり額の 85%にあたる額が東部に配分されており、この分与がもつ財政調整機能を見て取ることができる。

また営業税についていえば、その課税ベースが法人税のそれよりも広いことを反映して、再分配前の税収では東部の一人当たり税収は西部のその 44%であり、売上税には及ばないものの、所得税や法人税に比べて高い税収をもたらしていることがわかる。ただし、営業税の賦課率（基礎税率に対する倍率）は、06 年時点で西部自治体の平均が 394 であるのに対して東部自治体の平均は 358 であり⁴⁵、税率の上ではなお相対的に低く設定されている。営業税粗収入のうち、一定部分は営業税納付金として市町村から連邦・州に逆配分される仕組みになっているが、この納付率（基礎税率での収入額に対する比率）は 207 年時点でいえば西部で 73%、東部で 38%と異なっている。このために再分配後の営業税（純収入）でいえば、東部の一人当たり税収は西部の 48%にまで上昇することになる。

東部市町村において相対的に高い徴税額を示しているのが不動産税であり、一人当たり

⁴⁴ Siebke, Jürgen, Deutschland fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung. In: Sellin(2005).

⁴⁵ Statistisches Bundesamt, *Realsteuervergleich, Fachserie 14 Reihe 10*, 2006.

徴税額では西部の7割ほどに達する。賦課率についても西部平均391に対して東部平均411と高くなっており⁴⁶、相対的にこの税への依存度が高い状況にある。とりわけ量的にはわずかではあるが、農地に対する課税である不動産税Aでは西部の一人当たり税収を上回る水準にある。ただし、東部州では統一直後に急速な市町村合併が行われたものの、州によってはなお小規模自治体が多く残っており⁴⁷、こうした小規模自治体では不動産税の徴収が行われていない場合もあるとされる⁴⁸。

(2)財源移転の比較と推移

租税力の弱さを背景に、東部州における自治体財政調整は必然的に規模の大きなものとならざるをえない。連邦や州からの財源移転は、東部自治体における租税収入の伸びとともに、95年をピークに徐々に削減されてきていたが、2000年以降再び増加に転じている。とはいえ、この増加傾向は西部自治体におけるそれとほぼ同様の増加傾向であり、東部州に対する財源移転が西部州に対するものとバランスをとりながら進められるようになってきたことを示唆するものと考えられる。

図4-5は自治体財政調整の財源を表したものであるが、再統一直後に州税繰入が財政調整財源のうちわずか12%にとどまっていたのに対し、06年にはこの比率は45%にまで上昇している。他方、ドイツ統一基金の廃止とともに導入された連邦補充交付金の比率は財政調整財源の約4分の1を占めており、自治体の財源確保の上でなお重要な地位を占めていることがわかる。これは、第二次連帯協定の下で導入された、自治体の租税力の弱さや州の財政調整財源の弱さに対する配慮分として、連邦財源が自治体間財政調整に投入されているものである。しかし前述のように連邦補充交付金は2020年には廃止される予定であり、東部州における財政調整も将来的には規模を縮小させていくことになる。それまでの十数年間で東部の租税収入が西部のそれにどこまで接近していくかが大きな課題である。

他方、東部自治体に対する投資的補助金は、97年をピークに漸減傾向をたどっている。東部におけるインフラ整備や産業立地促進の目的で、再統一直後から高水準の投資補助金が投じられてきたが、これも徐々に縮小に向かってきているといえる。とはいえ、一人当たりの金額で比較すると、東部自治体のそれはなお西部自治体の2倍以上の水準にある。また、2002年以降には東部自治体の要望により、連邦からの投資補助金の一部は非目的財源化され、一般財源分与に組み込まれている。投資補助金の縮小はこうした一般財源分与の状況とあわせて捉えられるべきである。

(3)東部州自治体の歳出構造

次に、図4-6で自治体の歳出構造を比較してみよう。同図では経常会計の歳出とともに参考として資産会計における投資的経費もあわせて表している。当初東部州自治体において歳出の半分以上を占めていた人件費がこの間急速に削減され、05年には住民一人当たり人件費では東部が西部を下回るに至っている。また、統一直後には東部州自治体において資産会計における投資的経費が西部州の1.7倍にも達していたが、これは前述のように、インフラ整備のために東部に重点的に投資補助金が配分されたことが反映されている。そ

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ 東部州における自治体合併については森川(2005)ほか、同氏の一連の研究に詳しい。そのほか、Nierhaus(2002)およびSchleer(2003)も参照。

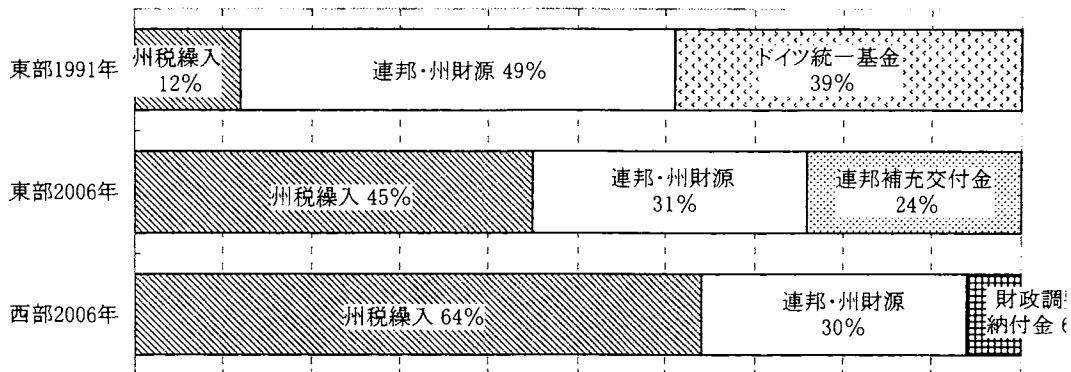
⁴⁸ Hoffmann, Ulrich, Zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg. In: Nierhaus(2002).

表4-2 租税再分配前後の市町村税収(一人当り€)

	西部州	東部州	東/西(%)
再分配前税収・徴収額			
共通税			
所得税等	2,474	778	31
法人税等	498	105	21
売上税	1,381	636	46
市町村税	640	317	50
不動産税A	4	5	119
不動産税B	123	85	69
営業税(粗収入)	501	221	44
その他	11	6	55
再分配後税収			
市町村	879	421	48
市町村税純収入	544	293	54
うち営業税(純収入)	406	196	48
所得税分与	298	97	32
売上税分与	37	31	85

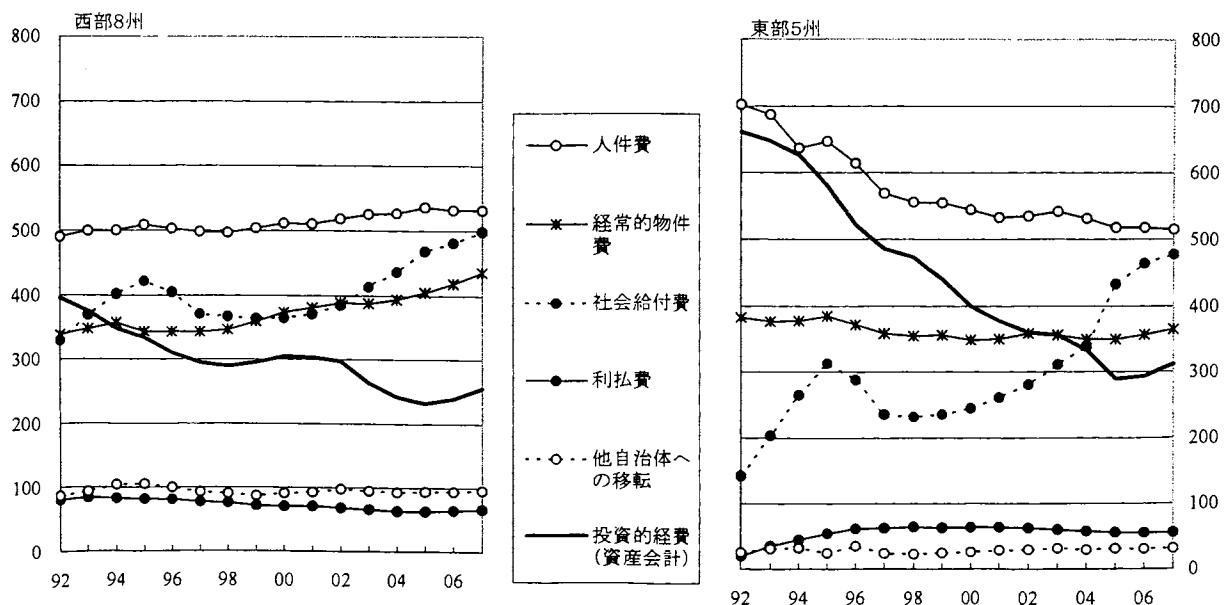
<資料> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4,
2006より作成。

図4-5 自治体財政調整財源の構成



<資料> Karrenberg/Münstermann(2006).

図4-6 自治体歳出の推移(一人当たりユーロ)



<資料> 図4-3に同じ。

の後もなお西部州より高水準であるとはいえ、投資的経費は急速に縮小を遂げており、05年には92年の半分以上にまで減少している。

これに対して、社会給付費は東部州自治体のそれは西部に比較してかなり小さいものであった。西部州自治体を悩ませていた社会扶助負担は東部においては相対的に小さかったのである。その後の高失業のなかで急激に増加したものの、西部州自治体の7割程度の水準におさまっていた。これは、東部州においては従来就労率が高かったため、失業の社会コストが社会扶助よりも失業保険の枠組みでまかなわれていたためである。しかし、05年の社会扶助・失業扶助の統合の結果、東部州自治体における社会給付費が急上昇したことがうかがえる。この事情については後述する。

以上のような自治体の財政構造の分析を通じてさしあたり指摘しておくべきことは、次のような点である。第一に、財政規模としては、東部州自治体は西部州自治体より若干小さいものの、ほとんど同水準となっている。第二に、歳出構造の上では、両者はかなり接近してきているといえる。但し今後、東部州自治体における社会給付費の増嵩が懸念される。第三に、財政力格差、特に租税収入の格差はなおかなり大きい。東部州における人口減少や雇用情勢の回復の遅れ、企業活動の相対的低位などが背景にある。東部州の先進地域が西部州の弱体地域にキャッチアップしてきている状況もうかがえる一方で、東部の担税力をいかに涵養していくかが課題となつてこよう。

(4)ハルツ IV 改革の東部自治体に対する影響

東部自治体の歳出構造の上で、今後の財政運営に影を投げかける要素として、社会給付費の増嵩傾向がある。自治体における社会給付費はこれまで主として自治体の自治事務としての社会扶助にかかる給付が主たる内容であったが、これは連邦財源による失業保険制度と密接な関わりを持っている。05年の改革前には、失業保険には失業手当と失業扶助という二つの網をもっており、失業手当受給期間経過後の長期失業の場合においても、無期限税財源による失業扶助をうけることができた。西部地域においては失業保険加入歴をもたない若年層や自営業層が失業と同時に社会扶助を受給する、あるいは失業扶助給付額が低いために補完的に社会扶助を受給することによって、自治体が負担する社会扶助費の膨張が顕著に見られた。これに対して、東部地域においては旧東ドイツ時代から就労率が高かったという事情を反映して、再統一後の高失業の下でも生活困窮者の多くは直ちに社会扶助の網に落ちるのではなく、失業保険制度の網によって受け止められていたという事情がある。

しかし、05年1月実施のいわゆる「ハルツ IV 改革」⁴⁹によって、長期失業者を対象とする二つの給付、失業扶助と社会扶助が統合され、社会法典第二編「求職者基礎保障」(SGBII)に基づく給付に再編された。これによる新給付である「失業手当 II」および被扶養家族に対する「社会手当」は、全て連邦財源によって給付されることになった。しかし同時に、受給者に対する住宅費給付については、一部の連邦負担を伴いつつも、自治体の財政負担とされた。つまり、自治体の負担としては、社会扶助給付費が軽減された一方、従来の社会扶助受給者と失業扶助受給者をあわせた層に対する住宅費給付が新たな負担となった。その結果、従来失業扶助受給者に対して社会扶助受給者が多かった地域では自治体の負担が軽減され、失業扶助受給者が相対的に多かった地域では自治体負担が増加したのである。

⁴⁹ ハルツ IV 改革については、拙稿(2006)および(2007)参照。

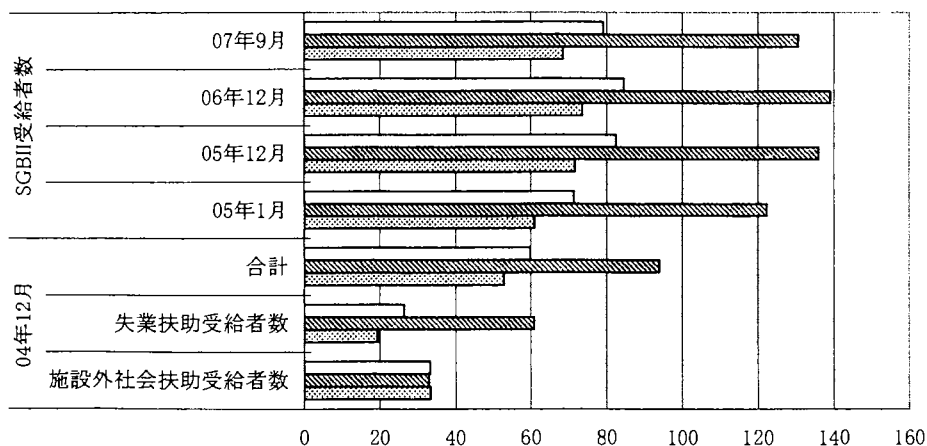
図 4-7 はハルツ IV 改革前後の当該給付受給者の推移を表したものである。SGBII の対象となった受給者は就労能力ある失業者およびその被扶養家族であり、制度改革前の社会扶助受給者と失業扶助受給者とをあわせた層と考えられる。社会扶助受給者数の対人口比は、東部州と西部州の間ではほとんど差がなかったのに対し、東部州においては失業扶助受給者が西部の3倍以上にも及んでいた。それゆえ、この制度改革はとりわけ東部州の自治体財政における社会給付費を増嵩させたのである。加えて、同図に見られるように、制度改革後、SGBII 受給者の数は予想を上回る増加を見せ、東部自治体の財政をますます圧迫するようになった。前出図 4-6 に見られたように、05 年以降東部自治体の社会給付費は急増し、ほとんど「西部並み」の水準にまで達してきているのである。

連邦政府はこうした東部自治体の財政負担に対して、急遽売上税の一定割合を SGBII 給付負担の重い自治体に対して配分する仕組みを導入した。前出図 4-3 において、東部自治体の歳入中「連邦・州からの移転」が急増したのはこうした事情による。

以上のような東部自治体の財政分析を通じて、当該地域の経済社会における幾つかの課題が明らかになったものと思われる。第一に、税收比率の低さに表れる産業構造上の弱さ、第二に投資補助金に支えられたインフラ整備の漸次的縮小、第三に社会給付費の急増に現れるところの失業問題、である。

東西格差問題を将来的に「格差一般」問題へと転換していく上では、分断時代の影響の下に生じたこうした条件不利性を克服し、少なくとも西部の構造弱体地域と比肩しうる「連邦領域における生活条件の統一性」が確保されねばならない。そこで次には、連邦や各州による対東部地域振興政策を概観し、特にローカルなレベルでの諸施策に焦点を当てつつ、その効果について検討していきたい。

図4-7 ハルツIV関係給付人口千人あたり受給者数



<資料> Statistik der Bundesagentur für Arbeit (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/>) ;

Statistisches Bundesamt, Fachserie 13 / Reihe 2.1, 2004.

<注> 社会扶助、SGBII (社会法典2編) 給付は世帯単位、失業扶助は個人単位での給付。社会扶助・失業扶助は併給あり。SGBII給付は、求職者本人には失業手当II、被扶養家族には社会手当を給付するもの。

07年9月は速報値。

3. 対東部地域振興政策の状況

前述の自治体財政分析から明らかなように、東部地域が将来的に財政構造の上でも西部地域にキャッチアップしていくためには、地域経済社会の底上げが不可欠である。それゆえ、単なる財政移転だけではなく、東部の構造問題に対するプログラムの体系とその活用の在り方が問われてくることになる。以下では連邦政府が発表する『ドイツ統一報告書』に基づき、そこでの重点施策の動向を概観しておきたい。

(1)東部建設プログラム

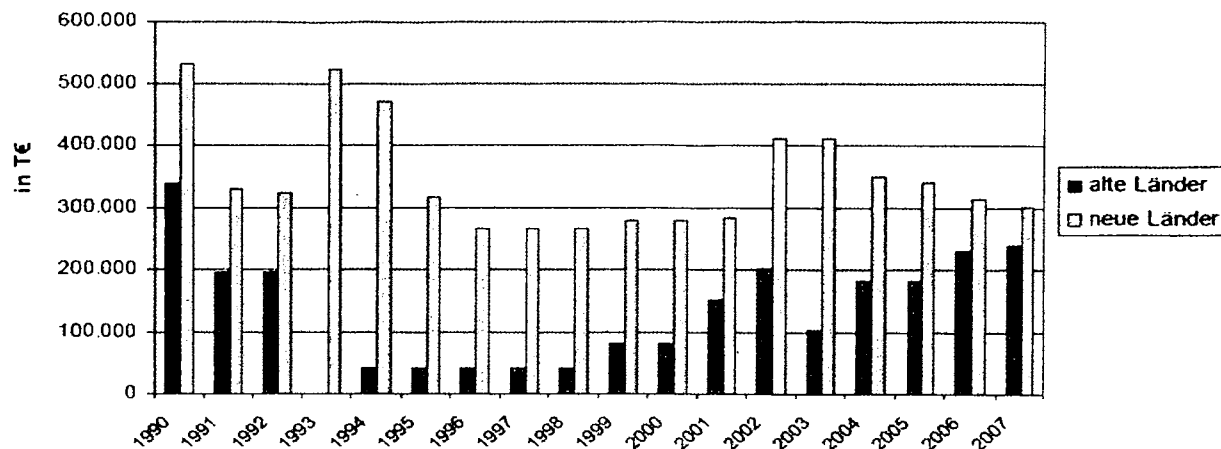
連邦政府が毎年9月に公表する『ドイツ統一報告書』では、東西間格差の現状分析と対東部地域政策の展開が明らかにされている。ここに掲げられる一連の施策は「東部建設プログラム」と呼ばれ、年によって若干の変化はあるものの、おおよそ、企業立地促進と投資力強化、インフラ建設、大学・研究機関立地促進と技術革新、労働市場政策と教育・職業訓練、都市開発、農村地域開発、家族・青少年施策、環境保護、芸術・文化・スポーツといった分野ごとに数多くのプログラムが示されている。統一直後は東部地域への企業立地促進とインフラ整備に関わるプログラムが目立ったが、90年代後半には住宅建設促進関連の事業が増え、最近では前述のような構造問題―特に人口流出と高失業―への対処が必要になるにつれ、産業所部門の相互連関と雇用の創出、先端分野の立地促進と技術革新、知識産業立地促進のための社会インフラ整備等にも重点が置かれるようになってきている。また、雇用確保は一貫して重要な分野に位置づけられており、教育・訓練や若者向け諸施策とも関連付けられて展開されている。これらのプログラムの多くは対象を東部に限定せず、西部の構造弱体地域をもターゲットとしたものである。とりわけ都市再生やEUの「貧困との闘い」戦略⁵⁰に関連付けた地域的雇用創出・教育訓練のプログラムはこうした性格をもつ。東部のみならず西部の自治体においても、長年にわたる自治体財政難の下での建設事業の抑制による都市インフラの老朽化、労働市場の流動化の下での失業やワーキングプアの問題は深刻であり、とりわけ北部沿岸地域や嘗ての重工業地域の問題は等閑視できない状況にあるためである。

図4-8はこうした対東部プログラムのうち、都市建設関連事業に対する連邦財源の推移を示したものである。こうした連邦財源の投入は依然東部州に対して相対的に大きな額になっているものの、ここ10年ほどの傾向として、西部地域に対するものも徐々に増加傾向にあることがわかる。この変化は、前出図4-1で見た連邦補充交付金の推移と対をなしている。すなわち、東部に対する財源配分は、一般財源配分を主内容とする連邦補充交付金が増加傾向にあるのに対し、都市建設など個別のプログラムに対する補助金は対東部に対しては逡巡傾向にあり、西部の構造弱体地域に対する配分をむしろ強化しているといえる。

さて、こうした一連のプログラムのなかで、以下ではとりわけローカルなレベルにおける施策に対する関心から、都市建設関係のプログラムに焦点を当てる。表4-3は、『ドイツ統一報告書』2007年版のなかに叙述されている都市関係プログラムを一覧にしたものである。連邦政府は都市の経済的重要性や、周辺地域に対する成長の波及効果への期待から、07年には都市建設促進に改めて重点を置き、07年連邦予算で都市建設促進プログラムを増額して5.45億€としたが、このうち56%が東部地域に投じられている。

⁵⁰ EUの「貧困との闘い」に関しては中村健吾(2005)参照。

図4-8 都市建設に対する連邦支援財源の推移



<資料> Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2007.

表4-3 東部都市建設プログラム

プログラム名		目的・事業概要	予算規模等
都市建設促進、再開発	東部都市改築プログラム Stadumbau Ost	老朽空家の解体撤去、価値ある歴史的建物の維持改良、住環境・公共施設の美化改善、都市インフラ近代化。	02～09年に総額10億ユーロ、州・自治体負担をあわせて総事業費25億ユーロ。
	都市の記念物的建物保護プログラム	歴史的・文化的建造物の保全・修繕、近代化、都市景観の調和化。	統一以降総額23億ユーロ。07年には1億ユーロの連邦財源。
CO ₂ 削減、建物近代化プログラム		エネルギー節減的な建物施設近代化への融資。個人、住宅供給企業、自治体など。	06～09年に56億ユーロの事業費。06年の融資額は96億ユーロ。
長期負債の償還支援		住宅供給企業への償還支援と老朽空家解体促進。	01～12年に総額1.1兆ユーロの連邦財源。
社会都市 Soziale Stadt		スラム化した地区での地域的な雇用・教育・参加促進を通じて都市再生を目指すプログラム。多様な主体の協働や各種プログラムの組み合わせによる。	07年にはドイツ全体で1.1億ユーロの連邦財源(西部も含む)。EU社会基金や連邦雇用社会省のプログラムを組み合わせる。
ローカルエコノミーの強化 Lokale Ökonomie stärken		個人事業者・零細企業など地域密着的事業者の振興、近隣イニシアティブの支援を通じて地域的経済循環を創出する。	個別補助金・融資の活用。

<資料> Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2007より作成。

(2)東部都市再開発プログラム Stadtumbau Ost

「東部都市再開発」プログラムは、欧州の「持続可能な都市」戦略とも関連付けたプログラムであり、02年から09年までの事業計画期間内に連邦は10億€の財源を投じ、州や自治体の負担をあわせて25億€の総事業費が計画されている。これまでに352自治体が820以上のプログラムを実施しており、東部州の人口1万人以上の都市のうち4分の3がこのプログラムに関わっている。

このプログラムは、老朽空家の解体撤去、歴史的価値のある建物の修繕・改良、それによる都市景観の整備、住宅環境や公共施設の美化改善、都市インフラの近代化などを通じて都市中心部の資産価値を高め、住宅市場の安定化を図ることを目的としている。プログラム開始からすでに19.3万軒の老朽建物が撤去され、東部地域における空家率は5年間で16%から11.9%に低下したとされる。

旧東ドイツ時代には、画一的な住宅供給制度の下で、郊外に労働者向け高層集合住宅が建てられた一方で、都市の歴史的な中心部における古い時代の建物は軽視され、戦災で破壊されたまま修繕されずに放置され、こうした建物の多い地区には文化的・社会的に周縁化された人々が住む傾向があった。体制転換後の私有財産・移動の自由化と所得格差の拡大とともに、東部都市においてはこの居住区分が大きく変動するようになってきている¹。すなわち、都市の歴史的な中心部は公的資金によって老朽建物の撤去や改築が進められ、いわばジェントリフィケーションが進むとともに、高所得層や子どものいる若い世帯は郊外に戸建てを求めて転出し、高層の集合住宅では高齢化が進むとともに低所得層が多く住むようになった。東部都市に対する建物改築支援は、このように居住構造に影響をもたらしている面もある。他方、都市中心部においても人口流出からくる住宅需要の低迷から家賃水準はさほど高くなく、西部都市におけるほど居住の階層化は進んでいないともされる。また、中心部再開発の進展は都市によって異なり、郊外への大規模店舗設置を許した都市では中心部の再開発が進みにくい状況もある。都市内においても中心部を一步外れると老朽化した建物やスロープもリフトもない古いままの駅舎が多い状況もある。社会インフラの面で東部地域が西部地域にキャッチアップするのはまだまだ先のようと思われる。

またこのプログラムと関連するものとして、「都市の歴史的建造物保護プログラム」や「CO₂削減建物近代化プログラム」などもある。前者は、旧東ドイツ時代において放擲され荒廃した歴史的建造物について、その修復や街並みとの調和を図るための改修を行うものである。また特に国民的に価値のある文化遺産に関しては連邦文化通信省の補助金も投じられており、07年には総額で1億€の連邦財源が充てられている。後者は建物や設備の改築によってエネルギー節約的な効果のあるものに対する支援であり、個人の住宅のほか、学校、体育館、保育所、青少年雇用関係などの公益的建物の改築に対する融資である。これに付随する民間投資もあわせて、連邦政府は2.5万人の雇用効果があると期待している。

(3)社会都市プログラム Soziale Stadt

前述の自治体歳出分析で指摘したように、東部地域の自治体にとって、長期失業者の労働市場への統合はこうした財政負担を減らす上でも、また若年層の西部地域への流出を食い止めるためにも、雇用政策への取り組みは焦眉の課題となっている。東部において特に

⁵¹ Jürgen Friedrichs/ Hartmut Häußermann, Die Entwicklung der Städte in den neuen Bundesländern. In: Bertram/ Kollmorgen (2001).

問題となってきたのは、前述ハルツ IV 改革で導入された失業手当 II の受給層、すなわち長期失業者の増加である。低学歴、低資格の労働者ほど一般労働市場への再統合には困難が大きく、彼らに対する相対的にハードルの低い地域的な雇用や就労訓練の場が求められているのである。

社会都市プログラムはこうしたニーズへの対応として取り組まれる、「社会的に排除された人々」に対する統合的作用をもつ地域再生プログラムである。特に、行政主体と地域住民の協働の下で地域に密着した事業を行い、それを通じた住民の社会参加意識の涵養とローカルな雇用の確保を目指すという点に眼目があり、各地域の特性に則した多様な取り組みがなされている。西部地域をも対象としているが、人口比でいえば東部地域に相対的により多くの予算が投入されている。2000年から着手され、08年9月を期限としているが、これまでに445以上のプログラム領域、280以上の市町村で実施された注目度の高い施策である。なお、多くの事業は、連邦労働社会省の「地域での雇用・教育・参加」プログラム、連邦家族・高齢者・女性・若者省の「社会的目的のための地域資本 LOS」プログラム、EU の社会基金など、多様な制度を組み合わせる財源調達を行っている点も注目される。各事業の成果については各州政府によって評価報告書が出されており¹また各事業間の情報・経験交流も活発になされている。

またこのプログラムと密接に関係するものとして、「ローカルエコノミーの強化」プログラムもある。ここでいう「ローカルエコノミー lokale Ökonomie」は、地域経済というよりは、生活圏経済とでもいうべきもので、同プログラムは、個人商店、零細企業、中小製造業、サービス業などの地域密着型事業者の振興と、近隣のイニシャティブの支援などを通じて地域的な経済循環を強化することを目的としている⁵³。また特に、経済的・社会的問題を抱える都市中心部の地区における経済的潜在能力を、これら既存の諸主体の協働を通じて強化するもので、長期失業者・若年失業者の社会統合を行いつつ、地域における小規模や非営利の雇用を掘り起こし、地域の再生に繋げるというコンセプトをもつものが多い。これらのプログラムは、地道ではあるが東部都市の抱える社会構造上の問題に対して直接に、また地域に根ざして取り組むものといえる。

おわりに

再統一から17年を経て、東部地域は緩やかにではあるが着実に西部地域の経済条件に接近しつつある。こうした東部の成長を背景に、東西格差問題は長期的には「格差一般」問題へと解消されていくものと予想され、また現段階においてはそれに向けて徐々にソフトランディングを始めていることも本稿の分析を通じて明らかになった。とはいえ、東部地域が抱える東西分断時代の影響の下に生じた多くの地域的不利性によって、この転換を図る上ではいまだ克服すべき社会経済構造上の問題があることも明らかである。

対東部財源移転と東部建設プログラムの状況の概観を通じて、次の点も明らかになった。まず、州間財政調整と連邦補充交付金による補完においては、東部州に対する一般財源移転の規模はなお増加傾向にある。すなわち、東部における担税力の弱さゆえに、東部を含めた完全にドイツ統一的な財政調整制度の導入にはまだ時間を要すると考えられる。しかし他方で、第二次連帯協定の第二バスケットに見られるプログラム補助金については、東

⁵² 「社会都市」プログラムウェブサイト (<http://www.sozialestadt.de>) 参照。

⁵³ 「ローカルエコノミー」概念と政策の状況については Hanesch u.a.(2004)参照。

部に焦点化したものから西部地域の構造弱体地域をも対象としたものに転換が図られてきていることも明らかとなった。こうした状況の下、東部地域は今後、一般財源移転によってさしあたり歳入を確保しつつ、これに連邦や EU レベルでのプログラム支援を交え、自ら地域の構造問題を克服していくことが求められるようになっていくものと考えられる。東部地域経済が西部のそれにキャッチアップしていく上では、例えば企業誘致や技術革新といった産業分野の施策も重視されている。しかし分断と再統一の負の遺産としての社会構造上の問題を放置すれば、長期的には東部の成長を阻害していくとの懸念もある。「社会都市」プログラムに見られるような、地域に根ざした都市再生の取り組みが、長期的にみれば東部地域の堅実な成長を支えていくのではないかと考えられる。

参考文献一覧

- Andersen, Uwe, (Hrsg.) (1998): *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, Kohlhammer.
- Beckord, Wilhelm(Hg.) (1993): *Die Kommunen und die Einheit Deutschlands*, LIT Verlag(Münster).
- Bertram, Hans/ Kollmorgen Raj(Hg.) (2001): *Die Transformation Ostdeutschlands, Bericht zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*, Laske+Budrich(Opladen).
- Blotevogel, Hans Heinrich (Hrsg.) (1990): *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik*, Böhlau Vlg.
- Birke, Anja (2000): *Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsens*, Peter Lang (Frankfurt a.M).
- Bundesministerium der Finanzen (2003): *Finanzbericht*.
- BVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*.
- Bundes Rechnungshof(2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach §88 Abs.2 BHO zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 19.5.2006.
- Deutsche Bank Reserch(2006): Zwei Köche verderben den Brei, für eine Neuorganisation von Hartz IV, 9. August 2006.
- Deutscher Landkreistag (2006): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung, –Zusammenfassung der bisherigen Untersuchungsergebnisse von Markus Keller, Referent beim Deutschen Landkreistag, Juli 2006 .
- Enquete Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (2002): *Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Laske+Budrich.
- Forstoff, Ernst (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer.
- Fuchs, Ludwig(1997): *Kommunale Beschäftigungsförderung, Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG*, Deutscher Städtetag.
- Hanesch, Walter/ Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.)(2004): *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“*, VS Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden).

Henneke, Hans-Günter(2004): Kreispolitik im Würgegriff steigender Sozialkosten, *Geschäftsbericht des Deutscher Landkreistages 2003/2004*.

Henneke, Hans-Günter(2005): Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung, *Der Landkreis*, Januar 2005.

Herrerman, Johannes (2000): *Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck .

IAB(2004): Arbeitsmarkt-Reform 2005, Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALGII, *IAB Kurzbericht* Nr.11/ 23,9,2004.

Infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH)(2004): MoZArT: Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Stand: Juli 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Dokumentation Nr. 541.

Inhester, Michael(1998): *Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen aller Staatsverfassung*, Dunker & Humblot (Berlin).

Jann, Werner, u.a. (2004): *Status-Report Verwaltungsreport, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Edition Sigma.

Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht, In: *Der Städtetag* 各年。

Koch, Renate/ Wagner, Herbert (Hg.) (2006): *Die Geschichte der Kommunalpolitik in Sachsen. Von der friedlichen Revolution bis zur Gegenwart*, Deutscher Gemeindeverlag(Dresden).

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Bericht der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003.

Lenk, Thomas (2004): *Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003*, Peter Lang (Frankfurt a.M).

Löw, Konrad (Hg.) (2001): *Zehn Jahre deutsche Einheit*, Duker&Humblot (Berlin).

Nierhaus, Michael (Hg.) (2002): *Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam Bd.10*, Dunker & Humblot (Berlin).

Oats, Wallace E.(1972): *Fiscal Federalism*,Harcourt Brace Javanovich.

Ombudsrat(2005): Grundsicherung für Arbeitsuchende, Zwischenbericht vom 29. Juni 2005.

Ombudsrat(2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht vom 23. Juni 2006.

Schleer, Manfred (2003): *Kommunalpolitik in Sachsen*, Forum Verlag Leipzig.

Schwarting, Gunner (1999): *Kommunale Steuern*, Erich Schmidt Verlag.

Schoch, Friedrich/ Wieland, Joachim (1995): *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Nomos.

- Sellin, Volker (Hg.) (2005): *Deutschland fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung*, C.F.Müller.
- Wilde, J./ Kubis, A.(2005): Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd.224/3.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): *Gutachten zur Reform der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland*.
- 伊東弘文 (1994) :「統一ドイツと財政調整—連邦制財政システムは生き残れるか—」『経済学研究 (九州大学経済学会)』第 60 巻第 1・2 号、17-43 頁。
- 伊東弘文 (1995)『現代ドイツ地方財政論 (増補版)』文眞堂。
- 霜田博史(2004) :「ドイツ統一後における垂直的財政調整の展開」『経済論叢』第 174 巻第 3 号。
- 関野満夫 (2005) :『現代ドイツ地方税改革論』日本評論社。
- 武田公子 (2003) :『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社。
- 武田公子(2004a) :「法人事業税の外形課税—ドイツ営業税改革論議が示唆するもの」日本租税理論学会編『租税原理から税制改革を検証』法律文化社。
- 武田公子 (2004b) :「ドイツにおける自治体間財政調整の動向—牽連性原則と州・自治体間協議—」『京都府立大学学術報告 (人文・社会)』第 56 号。
- 武田公子(2006) :「ハルツ IV 法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」『金沢大学経済学部論集』第 26 巻第 2 号。
- 武田公子(2005) :「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』1406 号。
- 武田公子(2007)「ハルツ IV 改革とドイツ型財政連邦主義の行方」『金沢大学経済学部論集』第 27 巻第 2 号。
- 戸原四郎・加藤榮一・工藤章編(2003) :『ドイツ経済 統一後の 10 年』有斐閣。
- 中村健吾(2005) :『欧州統合と近代国家の変容 : E U の多次元的ネットワーク・ガバナンス』昭和堂。
- 中村良広 (2002) :「ドイツ州間財政調整の改革—基準法の成立とその政策的意義—」『商経論集 (北九州市立大学)』第 38 巻第 1 号。
- 中村良広(2004) :『ドイツ州間財政調整の改革—「水平的財政調整」の射程』自治総研ブックレット 79。
- 中村良広(2006) :「ドイツ財政調整の構造と問題」『月刊自治研』48 号。
- 中村良弘 (2006) :「ドイツ営業税改革の現段階」『熊本学園大学経済論集』第 12 巻 3/4 号。
- 布川日佐史編(2002) :『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較 : 公的扶助における稼働能力の活用を中心に』御茶の水書房。

森川洋（2003）「旧東ドイツ地域における市町村の現状——チューリンゲン州とブランデンブルク州を例として」『地誌研年報』第 12 号。

森川洋（2004）「ドイツ新連邦州・ザクセン州における市町村の現状」『地理科学』第 59 巻第 4 号。

森川洋(2005)：「ドイツ農村地域における市町村地域改革と市町村の現状」『地理学評論』78-7。

山田誠（1996）『ドイツ型福祉国家の発展と変容』ミネルヴァ書房。

レンチュ，ヴォルフガング（伊東弘文訳）（1999）『ドイツ財政調整発展史』九州大学出版会。

レンチュ，ヴォルフガング（伊東弘文訳）（2006）：「州間の水平的調整における根本問題：ドイツ」持田信樹（編）『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会、191-217 頁。